Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2015



Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2015

Derechos Humanos en el Uruguay

Informe 2015



Servicio Paz y Justicia - Uruguay



SERPAJ Uruguay
Joaquín Requena 1642
Tel. (+598) 2 408 53 01
serpajuy@serpaj.org.uy
www.serpaj.org.uy
Montevideo – Uruguay
CP 11.200

Impreso en Uruguay

Derechos Humanos en el Uruguay
Informe 2015
Montevideo - Uruguay, 2015

ISBN: 978-9974-564-41-1



Esta publicación fue financiada por la FRL con fondos del Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ)



Consejo Editor

Ana M. Aguerre, Laura Bálsamo, Mauro Tomasini, Mariana Mosteiro, Tamara Samudio

Introducción

Mauro Tomasini

Derechos civiles y políticos

Gerardo Caetano, Carlos Marín, Azul Cordo, Sarkis Panosian, Diego León Pérez, Tamara Samudio, María Celia Robaina, Laura Bálsamo, Ana M. Aguerre, Ariel Silva, Mauro Tomasini, Gianella Bardazzano, Mariana Mosteiro, Gurises Unidos, Víctor González, Pablo Hein, Equipo Creative Commons Uruguay, Aníbal Corti, Ignacio Salamano, Rafael Bayce, Leticia Pérez.

Derechos económicos, sociales y culturales

Óscar Mañán, Alfredo Falero, Álvaro Díaz Berenguer, Cecilia Baroni, Viviana Barreto, Natalia Carrau, Sergio Requel, Gurises Unidos, Mariana Labastie, Alejandra Spinetti, Tamara Samudio.

Anexo Legislativo

Laura Bálsamo

Diagramación

Equipo de diseño en Tradinco S.A.

Fotografía de tapa

"Ni una menos", Mauro Tomasini

Fotografías de interior

Wilson Silva

Alex Cappi

Carlos Cáceres

Artigas Pessio

Mauro Tomasini

Nicolás Celaya

27 años, 26 informes
Una introducción

Mauro Tomasini[1]

"Y quizás en la vivienda de la pobreza, donde salud, educación, abrigo y seguridad no son derechos con los que se nace, el alma tampoco sea aun derecho de nacimiento"

William T. Vollman

Hace 27 años se comenzaba a editar el Informe "Derechos Humanos en el Uruguay". Desde su inicio, cada 10 de diciembre, la publicación tiene como objetivo registrar los avances y retrocesos en materia de derechos en nuestro país. A través de la cooperación de diversos actores como organizaciones de derechos humanos y sociales, la academia y periodistas, es posible la realización de este libro. Siempre estuvo presente la solidaridad y la ayuda desinteresada de las personas y de los colectivos que han participado. Por ello creemos que es una obra que la hacemos entre todos y todas.

El texto se ha transformado en material de consulta indiscutible, tanto para el ámbito nacional como internacional. Además de brindar una radiografía de la situación de los derechos humanos en varios tópicos, ref exiona sobre las complejidades, obstáculos e inercias institucionales que existen y operan para frenar, retrasar o anular una cultura de derechos plena.

Si bien en los últimos años se han registrado varios avances en materia de derechos, nuestra sociedad actual se asienta entre una exclusión obscena y una inclusión precaria que genera una visión estereotipada sobre los otros, proyectando la culpa social sobre los grupos más excluidos de la sociedad. Esto legitima que algunas personas merezcan vivir sus vidas con derechos y otras no. Dicha visión que recorre toda la narrativa social está íntimamente relacionada con el orden político hegemónico, el cual se deriva del discurso sobre la "seguridad" y el "control al delito".

El programa cultural heredado de los años noventa que definió a la seguridad como aquella que estaba solamente relacionada con el delito, vuelve una y otra vez, desde el populismo punitivo de los actores políticos y la alarma social de los medios de comunicación a decir adentro de la "seguridad" todo; afuera de ella, nada. En este sentido, *"los Estados se vuelven más peligrosos hacia los ciudadanos al equiparar el concepto de peligro con todo lo*

[1] Miembro del Servicio Paz y Justicia, SERPAJ Uruguay.

que es considerado delito y a todos los individuos que los cometen con individuos peligrosos"[2], afirmaba Nils Christie.

La expansión del Estado policial y el desarrollo de nuevos dispositivos de control social, además de cumplir la función para la que históricamente fueron creados, limitan las probabilidades de transformar una cultura fundada en el moralismo, la violencia estatal y el autoritarismo. Desde allí se construye la frontera simbólica entre ellos y nosotros, reafirmando la precariedad material y ontológica. Es la misma sociedad que, por un lado, celebra el matrimonio entre dos personas del mismo sexo, y por otro, mira impávida legitimando el colgamiento de un adolescente durante horas en una celda.

Según Jack Young, en las sociedades actuales *"la inclusión y la exclusión se producen simultáneamente; esto significa que se trata de una sociedad bulímica, en la cual la masiva inclusión cultural está acompañada por una exclusión sistemáticamente estructural. (...) es una sociedad que absorbe y rechaza*."[3] Siguiendo esta línea de pensamiento, trabajar en y para los derechos humanos significa modificar la matriz cultural que impide desarrollar nuestras capacidades como seres humanos. Para ello es necesario cuestionar las dinámicas que llevan a generar y profundizar las desigualdades sociales. De no plantearnos una visión sistémica de cambio, solamente estaríamos mutando la lógica societal de "absorber y rechazar" por "aprobar y vulnerar".

Los artículos que este libro recoge intentan arrojar luz sobre nodos claves en materia de vulneración y protección de derechos. Desde opiniones calificadas se aportan elementos sustantivos para comprender los núcleos conf ictivos y problemáticos que afectan la promoción y el acceso a derechos fundamentales.

Por último, como el año anterior, ser paj quiere agradecer nuevamente el apoyo de la Fundación Rosa Luxemburgo para la concreción de esta publicación. A través del informe, las dos instituciones buscamos generar un cambio social que promueva al sujeto social y político como actor de su propia vida, capaz de escuchar a los sin voz, contribuyendo en comunidad a pensar y construir otra sociedad posible. Nuestro discurso más fuerte sigue siendo el silencio del más débil.

---

[2] Christie, N. (2014). *Vida social, un lenguaje para interpretar*. Argentina: Ediciones del Puerto. Pág. 13.

[3] Young, J. (2003). *La sociedad "excluyente". Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Madrid. Marcial Pons. Pág33.

Derechos Civiles y Políticos



Carlos Cáceres

Memoria e impunidad



Mauro Tomasini

30 años de democracia:
de la transición democrática a los gobiernos de la izquierda (1985-2015)

Gerardo Caetano[1]

La transición democrática (1985-1989)

Como ya se ha señalado, la verdadera transición democrática se inició a nuestro juicio, con la asunción de las autoridades constitucionales electas en los recortados comicios de 1984 (con personas y partidos proscriptos). Esta faena, que incluía una amplia agenda de temas (amnistía para los presos políticos, investigación y despacho a la justicia sobre la autoría y responsabilidades de las gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, restitución o compensación a los funcionarios públicos destituidos, regularización en el funcionamiento de las instituciones dentro de un Estado de Derecho pleno, etc.), terminó siendo sin duda la principal faena que debió enfrentar el primer gobierno democrático postdictatorial.

El nuevo gobierno liderado por el presidente Julio María Sanguinetti estableció lo que dio en llamarse un *"gobierno de entonación nacional"*, con el establecimiento de un acuerdo limitado (pero operativo) con el Partido Nacional, liderado entonces por Wilson Ferreira Aldunate. El mismo se concretó a través de la presencia en el gabinete y en otros cargos públicos de relevancia de figuras de extracción blanca, a título personal pero con respaldo partidario (entre ellas nada menos que Enrique Iglesias, al frente de un período decisivo de nuestra Cancillería, así como una coparticipación efectiva en directorios de empresas públicas y entes autónomos). En la misma tónica, se actuó con una pauta activa de gobernabilidad en el Parlamento, anunciada y luego aplicada por el P. Nacional bajo liderazgo wilsonista. Como práctica innovadora, que en los años posteriores lamentablemente se discontinuó, se le adjudicaron también seis cargos de dirección en dependencias del Estado al Frente Amplio, lo que si bien no configuraba un acuerdo de gobierno, traducía una vocación de reconocimiento e incorporación de la izquierda a un esquema de mayor presencia en la fiscalización de las tareas gubernamentales.

Se trataba en suma de un *"gobierno de partido minoritario"*, que contaba sin embargo con un esquema de gobernabilidad amplio garantizado por el P. Nacional (en especial verificada en el Parlamento y durante el período 1985-1987), lo que no obstó para un trámite arduo de negociaciones caso a caso en torno a determinados asuntos. Existió también durante este período el instrumento de las llamadas *reuniones de cúpula* (entre los principales

[1] Historiador y politólogo, Universidad de la República UDELAR.

dirigentes de todos los partidos con representación parlamentaria). Como se ha señalado, la faena principal del primer gobierno presidido por Sanguinetti fue consolidar la transición democrática que había quedado fuertemente inconclusa tras la salida del llamado "Pacto del Club Naval" de 1984. El siguiente hito de la transición uruguaya se realizó –de modo polémico y en el margo de fuertes controversias– en particular con la sanción parlamentaria de la llamada *"Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado",* votada en el Parlamento en diciembre de 1986. Esta norma fue objeto de severas acusaciones, como veremos, por parte de la oposición de izquierda y aun de sectores minoritarios blancos y colorados, que juzgándola como una *"ley de impunidad",* apoyaron a las organizaciones de Derechos Humanos y en especial al colectivo de *Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos* a los efectos de concretar los instrumentos legales para someter la ley aprobada ante el recurso de referéndum popular. Luego de un muy convulsionado proceso de junta de firmas, el referéndum pudo finalmente concretarse en abril de 1989, con la victoria final de quienes abogaban por la ratificación de la ley por un 55, 44% del llamado *"voto amarillo"* contra el 42,42% del *"voto verde"*.

Merece destacarse que la ley le entregaba al Poder Ejecutivo la llave de toda posibilidad de investigación y búsqueda, el que además debía decidir qué casos se investigaban y quiénes llevarían adelante las indagatorias. En la propia implementación de lo dispuesto por la norma aprobada, el entonces presidente Sanguinetti volvió a ratificar su convicción sobre que la *"Ley de Caducidad"* debía significar un *"punto final"* y que por ello no era conveniente dar ningún paso *"riesgoso"* en el sentido de la investigación a fondo de lo sucedido, ni siquiera en torno a soluciones posibles ante temas traumáticos como el de los niños desaparecidos. En ese marco, se le encomendó al Consejo del Niño la tarea de investigar el destino de estos últimos (lo que desbordaba por completo las posibilidades y recursos de ese organismo) y se le confió nada menos que a un fiscal militar la investigación sobre la situación de los detenidos-desaparecidos, en cumplimiento del artículo 4º de la controvertida ley. La voluntad política de interpretar la norma aprobada como una "amnistía" final, para muchos desbordando incluso los límites y alcances de lo dispuesto en la propia *"Ley de Caducidad"*, quedaba de manifiesto.

Ante esta situación, los familiares de los detenidos desparecidos se negaron a comparecer ante el fiscal militar designado. Como denunció la organización de *Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos*, *"se llegó a la absurda contradicción de que (aun en los casos que el Poder Ejecutivo) declaró comprendidos en la ley (que solo ampara a militares y policías) (...) el fiscal dictaminó que no existían pruebas de la participación de unos y otros"*, con el resultado más que previsible del archivo de los expedientes. Incluso hasta en el caso de las denuncias de *"las desapariciones producidas antes del período de facto y por tanto no comprendidas en la ley"*, los jueces competentes se negaron a actuar y derivaron los expedientes al Poder Ejecutivo para que este determinara si estos hechos no estaban amparados en la *"caducidad"*, con el resultado previsible por todos esperado. Como se demostraría con el tiempo, la *"solución"* encontrada no evitaría la permanencia de los reclamos por verdad y justicia sobre los crí-

menes cometidos durante la dictadura. Estas demandas permanecerían vigentes –durante años en forma soterrada pero no menos efectiva– en la agenda política del país, reapareciendo con vigor años después.

Con sus cuentas pendientes, pero también con la legitimidad del pronunciamiento popular favorable del referéndum de abril de 1989 y con el beneficio de mejores desempeños y logros en otras áreas (restitución de miles de funcionarios públicos, reconstrucción general de un clima de libertades, por ejemplo), la mayoría de blancos y colorados –aunque con disidencias internas, en especial entre los primeros– dieron por concluidos los temas de la transición, consolidando el gobierno sus esfuerzos en procura de un proceso de reordenamiento y *"normalización general"*. En ese marco, se trabajó en favor de una administración gradualista de la crisis económica y social dejada como herencia de la dictadura. En la misma dirección, se logró avanzar en la recuperación de algunos equilibrios macroeconómicos (aunque dejando para el futuro gobierno un elevado déficit fiscal), creció el pbi, se logró un aumento efectivo en el salario real, se impulsó el retorno de la negociación colectiva tripartita en el sector privado, descendió levemente y con altibajos la inf ación, se lograron mejorías importantes en los indicadores sociales más relevantes, se promovió el incremento de las inversiones en distintas áreas.

La agenda que predominó en las elecciones de 1989, que dieron finalmente el triunfo al P. Nacional, así como el inmovilismo y el silencio que prevalecieron (con excepciones) hasta 1996 en torno al tema de las cuentas pendientes de la dictadura en materia de derechos humanos, parecieron confirmar por entonces la apuesta y el deseo del liderazgo político de ambos partidos tradicionales y de las Fuerzas Armadas en volver invisible y silencioso el tema. La historia por venir, sin embargo, depararía sorpresas al respecto y probaría con claridad que el tema no estaba zanjado.

El ciclo de las reformas: "impulsos y frenos" (1990-2000)

Luego de la muerte de Wilson Ferreira Aldunate ocurrida en marzo de 1988 (que dejó el camino abierto al ascendente Luis Alberto Lacalle) y del triunfo al año siguiente de Jorge Batlle sobre Enrique Tarigo (dentro de las internas de un *Batllismo* cada vez menos *Unido* y con inocultables diferencias políticas e ideológicas en su seno), con una izquierda debilitada que vivía en forma dramática la ruptura de su unidad (con la separación del pgp y del pdc, que conformarían junto con otros socios menores el *Nuevo Espacio*), las elecciones de 1989 se proyectaron en forma nítida dentro de un escenario de competencia centrífuga, con clara y muy parecida orientación liberal de ambos candidatos favoritos, Lacalle y Batlle. Los resultados comiciales impulsaron así una nueva agenda reformista de corte netamente liberal, dominada por temas como la reducción del déficit fiscal en tanto camino prioritario para abatir la inf ación, una fuerte apertura de la economía, la desregulación del mercado laboral, la reforma del Estado a través del instrumento de las privatizaciones, el otorgamien-

to de mayores espacios para la iniciativa privada y para que el mercado se convirtiera en el gran asignador de costos y beneficios, etc. En realidad se trataba de la llegada al Uruguay de las llamadas *"reformas de primera generación"* del llamado *Consenso de Washington*, inherentes a la interpretación dada por los organismos financieros internacionales a la etapa en curso del nuevo capitalismo globalizador. Debe decirse que estas mismas ideas eran las que defendían desde siempre tanto Lacalle como Batlle, quienes por cierto no las ocultaron en sus respectivos programas en la campaña electoral. Mientras tanto, Sanguinetti (la otra figura eje del nuevo gobierno a formarse junto a Jorge Pacheco Areco) mantenía matices importantes con los enfoques de ambos, por entonces dominantes entre los gobiernos de América Latina.

Después de una negociación ardua, en la que las distintas fracciones partidarias hicieron sentir sus diferencias, se concretó finalmente el acuerdo del que emanó el llamado gobierno de *"Coincidencia Nacional"*. Más allá de las diferencias entre sus integrantes, el mismo configuró, al menos al comienzo, un caso de coalición neta, sustentado en acuerdos sobre temas de relevancia: ajuste fiscal, forma de elección de las autoridades de la enseñanza, creación del Ministerio de Vivienda, reforma del Estado a través de privatizaciones y otros instrumentos, reforma de la seguridad social, como los puntos más importantes. La coalición así formada contaba con 84 escaños en la Asamblea General (un 64% de la misma), lo que le otorgaba al gobierno electo mayorías parlamentarias sólidas.

Sin embargo, las tensiones que se vislumbraron al comienzo mismo del gobierno presidido por Lacalle muy pronto cerraron el ciclo cooperativo de gobierno y con él los sustentos últimos de la coalición configurada. En 1991 se retiraron primero el Foro Batllista (nuevo sector fundado por Sanguinetti) y luego el Batllismo Radical de la vieja lista 15 (liderado por Batlle), manteniendo empero el gobierno la fuerza parlamentaria para mantener los vetos presidenciales. En marzo de 1993, por su parte, el retiro de los sectores nacionalistas del Movimiento Nacional de Rocha y de Renovación y Victoria dieron el golpe de gracia a un gobierno que, desde entonces, quedó en una posición claramente minoritaria, contando solamente con el respaldo de la Unión Colorada y Batllista. Por muchos motivos, la competencia electoral se había instalado tempranamente en el escenario político nacional, desbordando las posibilidades de acuerdo incluso sobre leyes puntuales.

A pesar de estos avatares, el gobierno de Lacalle pudo sin embargo avanzar en algunas de sus iniciativas y reformas, algunas previstas en su programa electoral y otras emergentes de una adaptación pragmática en relación a los itinerarios integracionistas de la región. Entre estas últimas se destaca nítidamente la incorporación del Uruguay al mercosur, que de hecho se había iniciado ya como una alianza restringida entre Brasil y Argentina en años anteriores. En efecto, hubo una historia del mercosur anterior al Tratado fundacional de marzo de 1991: ella está sintetizada en el *Acta de Foz de Iguazú*, de noviembre de 1985, signada entre los entonces presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un bloque integracionista bas-

tante distinto al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de 1991. Aquel acuerdo Sarney-Alfonsín de 1985 apuntaba a una institucionalidad y a una agenda integracionistas mucho más integral, de proyección más eminentemente política y amplia, bastante distante de las fórmulas que luego prevalecerían en 1990 y 1991.

Para decirlo de modo sintético, en 1991 predominó un modelo de mercosur fuertemente liberal en lo económico y casi exclusivamente orientado a lo comercial, con una institucionalidad de neto corte *intergubernamentalista* y de baja intensidad que le eran funcionales. Esta nueva pauta integracionista comenzó a gestarse muy claramente en julio del año ´90, en la llamada *Acta de Buenos Aires*, firmada por los nuevos presidentes de Brasil y Argentina, Fernando Collor de Melo y Carlos Menem respectivamente. Esta iniciativa, que inicialmente había sido promovida por Itamaraty y que luego consolidó su articulación con Argentina, generó de inmediato un fuerte impacto en el recién instalado gobierno uruguayo. Este promovió de manera acelerada la incorporación de Uruguay al acuerdo regional, a partir de lo que desde el nuevo gobierno liderado por el presidente Lacalle se advertía con lucidez: quedar afuera del acuerdo generaría fuertes consecuencias negativas para el comercio uruguayo (desde tiempo atrás muy afincado en la región), además del efecto de aislamiento sobre Uruguay y los demás países de la región. En su iniciativa de incorporación al nuevo bloque, Uruguay convocó a que hicieran lo mismo Paraguay y Chile, a los efectos de equilibrar mejor las asimetrías inocultables entre los países a asociarse. Sin embargo, como era harto previsible, la incorporación de Chile en las condiciones previstas en materia arancelaria, resultaba absolutamente imposible, por la diversidad total de los grados de apertura alcanzados por su comercio. Paraguay sí se incorporaría y finalmente se llegaría a la firma solemne del *Tratado de Asunción,* el 26 de marzo de 1991. El Tratado finalmente pudo ser respaldado en el Parlamento uruguayo por la casi totalidad de los legisladores de todos los partidos. Desde visiones y proyectos por cierto muy diferentes, los cuatro partidos uruguayos con representación parlamentaria coincidieron en que la integración regional podía ser esa ansiada *locomotora* capaz de *"desbloquear"* los rumbos internos del país en su propio beneficio.

Otro ejemplo de cambio obtenido –pese a las dificultades de la herida *"Coincidencia Nacional"*– fue la fuerte inf exión generada a partir de 1991 con la desregulación del mercado laboral concretada a partir de ese año. A través de una iniciativa que venía a cambiar una práctica de 50 años de negociación colectiva (básicamente desde el modelo de la *Ley de Consejo de Salarios de 1943*, con los altibajos de las modificaciones políticas aplicadas desde 1968 y, en especial, con el hiato de la dictadura civil militar iniciada en 1973), no se inhabilitaba la negociación colectiva pero esta ya no se realizaría de acuerdo a las pautas tradicionales. Sólo valdría para aquellas empresas afiliadas a las cámaras, por lo que quedarían afuera la mayoría de las mismas. A partir de ese momento la clásica negociación por rama perdió densidad; los acuerdos se volvieron más difíciles que antes; mientras los temas salariales perdían cada vez más pie en la agenda de la negociación, aparecían nuevos temas

como la f exibilización y la tercerización, con la consiguiente profunda modificación del mercado laboral y todos sus fuertes impactos.

El gobierno presidido por Lacalle encontró sus principales frenos en dos temas que juzgaba como decisivos: la *Ley de Empresas Públicas* y la reforma de la Seguridad Social. En el primer caso, las fuerzas del gobierno pudieron obtener la sanción parlamentaria de la citada ley, cuyo principal contenido radicaba en la habilitación de ant el para la asociación con capitales privados. La ley fue impugnada por sectores y partidos así como por organizaciones sociales opuestas a su contenido central. Cumplidos los requisitos legales para someterla al recurso del referéndum popular en la segunda instancia de ratificación del mismo, este finalmente se celebró el 13 de diciembre de 1992, siendo derogada la ley por cifras concluyentes: 71,58% contra 27,19%. En esa oportunidad, el Frente Amplio y el Foro Batllista lideraron políticamente la campaña por la derogación de la ley, lo que a pesar de los otros apoyos de la Comisión pro referéndum, configuraron el factor más decisivo para explicar lo abultado de la derrota del gobierno. Por su parte, en lo que respecta a la reforma de la seguridad social, el fracaso político del gobierno de Lacalle fue más profundo, ya que ni siquiera pudo alcanzarse la aprobación de una ley pese a la gravedad del desfinanciamiento del régimen tradicional (que para funcionar llegó a requerir de porcentajes cada vez más altos del gasto público). Pese a la sucesión de iniciativas del gobierno para impulsar soluciones al tema (ley de urgencia, funcionamiento de un grupo técnico-político de integración multipartidaria, informe general como sustento de una norma de consenso, etc.), no se llegó finalmente a ningún acuerdo sobre el particular. Más allá de estos fuertes frenos, que implicaban la persistencia del viejo imaginario estatista de los uruguayos y la consiguiente escasa receptividad de la ciudadanía frente a los enfoques privatizadores, el gobierno de Lacalle logró empero abrir a inversiones privadas algunas empresas públicas como Pluna, la administración de servicios portuarios, la banca intervenida y el negocio de los seguros. Muchas de estas acciones generarían en los años siguientes acusaciones de corrupción que sin duda erosionaron la imagen del Presidente Lacalle y de su sector. De todos modos, debe señalarse que los indicadores sociales continuaron mejorando, en algunos casos incluso con ritmos de recuperación más intensos. Por citar solo un ejemplo, los índices de pobreza que en 1986 afectaban nada menos que al 46% de los uruguayos, en 1994 habían descendido a un 15,3%.

Los resultados de los comicios de 1994 indicaron una situación extremadamente singular, consagrando un resultado de un casi triple empate entre el P. Colorado que finalmente resultó el vencedor, el P. Nacional y el Frente Amplio-Encuentro Progresista, en ese orden. Basta decir que entre el primero y el tercer partido, la diferencia fue de apenas un 1,7% de los votos válidos. Nuevamente en la presidencia, Sanguinetti apostó de inmediato a una intensa negociación en procura de obtener los sustentos de una coalición de gobierno con cimientos más sólidos y perdurables que la que había podido lograr su antecesor. Para obtener ese objetivo, indispensable para encarar su paquete de reformas, Sanguinetti encontró un aliado fundamental: la interlocución del nuevo presidente del Directorio del

Partido Nacional, Alberto Volonté, de neto perfil negociador y convencido partidario de la concreción de una coalición neta, que impulsara reformas en varios campos. El proceso de negociación de los acuerdos se inició con un formato diferente: la conformación de comisiones de integración multipartidaria sobre una agenda de temas considerada por el gobierno como central, que perfilaba el programa reformista del nuevo gobierno (reforma educativa, seguridad pública, política económica, reforma de la constitución, reforma de la seguridad social).

Durante esta etapa, pese a algunos acuerdos más amplios, pudo observarse que el eje coalicionista volvía a ser blanqui-colorado y que la figura de Volonté como auténtico copartícipe de la conducción del gobierno adquiría una gravitación cada vez mayor. Fue así que pudo fundarse sobre bases sólidas el llamado *"Gobierno de Coalición"*, que se inició contando con 84 legisladores a su favor en la Asamblea General (64% de la misma). Los resultados de un acuerdo de esta naturaleza, que prácticamente se extendió hasta el siguiente ciclo electoral, superaron los tiempos de los ciclos de cooperación alcanzados por los gobiernos anteriores. Una breve y no exhaustiva reseña de la productividad legislativa obtenida por esa coalición durante el período 1995-1998 ofrece una prueba manifiesta de lo señalado anteriormente: ajuste fiscal, Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Reforma de la Seguridad Social, Ley de Presupuesto Nacional, Ley de Desmonopolizaciones de Alcoholes, rendiciones de cuentas con gasto cero, Ley de Inversiones, Ley del Marco Regulatorio del Sistema Energético (cuya impugnación no pudo alcanzar los requisitos exigidos para la aplicación del recurso de referéndum), reforma constitucional sancionada en el Parlamento y luego plebiscitada favorablemente por un margen mínimo del 50,4% de los votos emitidos el 8 de diciembre de 1996, entre otras iniciativas menos significativas.

Con el respaldo de una coalición más disciplinada, esta segunda Administración de Sanguinetti pudo avanzar así en la aprobación de un conjunto relevante de reformas, entre las que podrían destacarse cuatro: la reforma de la seguridad social, la reforma educativa, la continuación de la reforma del Estado y la reforma constitucional. En lo que refiere a la primera, por ley aprobada en 1995, se fue a la concreción de un régimen mixto que combinaba el régimen universal provisto por el Banco de Previsión Social junto con un sistema complementario de ahorro y capitalización individual. Pese a la oposición de la izquierda y de un amplio espectro de organizaciones sociales opuestas a la reforma, en esta ocasión no pudo cumplirse con los requerimientos para el sometimiento de la ley a un recurso de referéndum, por lo que la ley quedó vigente. En lo que hace a la reforma educativa, el desarrollo de la misma estuvo signado por una muy fuerte controversia a nivel público, impulsada inicialmente por los sindicatos de la enseñanza y luego por el Frente Amplio. Acusada de *neoliberal* y de estar condicionada por los Organismos Financieros Internacionales, sus contenidos parecen desmentir en lo fundamental tales acusaciones. Más allá de legítimas polémicas, propuestas como la descentralización de centros de formación docente en el interior del país, la universalización de la cobertura preescolar para niños de cuatro y cinco años, la extensión de escuelas de tiempo completo en zonas pobres (con provisión de ali-

mentación diaria), el rechazo persistente de las autoridades del CODICEN a la aplicación de políticas descentralizadoras y promotoras de la iniciativa educativa a nivel privado (estas sí típicas de las reformas liberales aplicadas en el continente), la reforma (siempre controversial) de planes y programas, resultan propuestas por cierto bien distintas al formato liberal de las reformas educativas defendidas por los organismos financieros internacionales y aplicadas por entonces en el continente. Las otras objeciones que sí resultaron más justas y pertinentes tuvieron que ver con el estilo de implementación (con el liderazgo arrollador y a menudo autoritario de Germán Rama) y con la incorporación muy menguada de la demanda de una dignificación de los muy magros salarios de maestros y profesores (pese al fuerte incremento en el período del presupuesto destinado a la educación pública, que pasó del 8,6% al 20% del Presupuesto).

En lo que refiere a la reforma del Estado, se acotaron sus alcances y se optó por una orientación igualmente distante de las posturas extremistas de estatistas y *"neoliberales"*. De ese modo se produjo una reorientación en las propuestas caracterizada por el énfasis en contenidos como focalización, gerencia descentralizada, flexibilidad en las provisiones, impulso de la competitividad y productividad, entre otros. También en este campo se continuó (con resultados visibles) en la incentivación de la reducción de la plantilla de funcionarios públicos: según las investigaciones de Narbondo y Ramos, estos descendieron un 23% entre 1995 y 1999. Finalmente, luego de muchos fracasos, también durante este período se concretó la tantas veces anunciada reforma constitucional, que modificaría aspectos sustantivos del sistema electoral. Luego de arduas y a veces laberínticas negociaciones interpartidarias, finalmente se llegó a un texto de acuerdo que sin embargo fue rechazado por la mayoría del Frente Amplio (con la excepción de Liber Seregni y de Danilo Astori, este último con su sector *Asamblea Uruguay*). El proyecto, aprobado en el Parlamento, fue finalmente plebiscitado favorablemente el 8 de diciembre de 1996 por un margen muy estrecho: obtuvo el 50,4% del total de los votos emitidos. De acuerdo a una ajustada síntesis de Daniel Buquet, los principales aspectos de la reforma eran los siguientes: i) en materia electoral, introducción de elección presidencial por mayoría absoluta, eventualmente en una segunda vuelta; exigencia de candidatos únicos por partidos para Presidente y de hasta tres por partido para el cargo de Intendente, designados por la Convención Nacional en el primer caso por mayoría simple de convencionales y en el segundo por las Convenciones Departamentales, debiendo contar cada candidato con por lo menos un 30% del apoyo de los convencionales; prohibición de acumulación de votos por sublemas a nivel de diputados; eliminación de la distinción entre lemas permanentes y accidentales; ii) en materia de régimen de gobierno y relación entre poderes: habilitación al Presidente a solicitar el voto de confianza para su gabinete y remover a miembros del mismo y a directores de empresas públicas o entes autónomos si carecen del mismo; reforzamiento de los poderes presidenciales ante el Parlamento, al restringirse los plazos para el trámite de las leyes de urgencia y modificarse a su favor la consideración de los vetos interpuestos.

Al análisis de estas propuestas reformistas que signaron la segunda Administración de Sanguinetti habría que sumar el registro de otros dos aspectos distintivos de ese período 1995-2000: en primer lugar, el freno del mejoramiento y luego el crecimiento moderado de los niveles de pobreza, pese a la persistencia del crecimiento económico y de la continuidad de la mejoría en otros indicadores sociales; en segundo lugar, una fuerte reapertura de las controversias en torno al tema de las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura y la búsqueda de la verdad sobre lo ocurrido.

En torno al primer punto señalado, resulta indispensable reiterar que después de la debacle social con que terminó la dictadura, hubo una mejora fuerte de la economía al retornar los gobiernos democráticos, que supieron combinar crecimiento económico con abatimiento de la pobreza. Este indudable éxito volvió a hacer del Uruguay el país más igualitario de América Latina (claro que esta ya era por entonces de las regiones que presentaban mayor inequidad social en el planeta). Sin embargo, estas tendencias favorables comenzaron a detenerse hacia mediados de los años noventa. Las razones son varias: se llegó a un núcleo duro de la población pobre con zonas de marginalidad muy fuerte, sobre el cual era muy difícil operar con eficacia, aun desde políticas sociales orientadas o focalizadas; el propio desarrollo económico destruyó o precarizó empleos no calificados, lo que afectó a los sectores menos educados que tienden a ser los más pobres; mientras tanto, se produjo también un incremento en el diferencial de ingresos entre los sectores más y menos educados. Todo ello contribuyó a frenar el descenso de la pobreza y eventualmente a su moderada expansión. La sociedad toda, no solo un gobierno o el Estado, comenzaron a encontrarse por entonces con problemas sociales más difíciles de resolver, con una pobreza más difícil de abatir, problema estructural cuyas consecuencias futuras no fueron suficientemente percibidas. Aunque en esos años siguieron mejorando indicadores fundamentales como la mortalidad infantil, la cobertura educativa de los preescolares (instrumento fundamental para generar igualdad en una sociedad como la uruguaya), muchos de esos fenómenos de desigualdad y precarización más estructurales que se venían mencionando se consolidaron y en algunos casos (como en el de la infantilización de la pobreza) se profundizaron.

En lo refiere al retorno del tema de la violación de los derechos humanos durante la dictadura durante esta segunda Administración de Sanguinetti, se impone aquí una breve reseña de lo ocurrido respecto al tema en esa década larga de los noventa. Luego del referéndum de abril de 1989, el tema estuvo poco presente en la campaña electoral de ese año. A continuación, el período de gobierno de Lacalle fue de claro opacamiento del tema. Por cierto que esa circunstancia no obedeció a una actitud de resignación de las organizaciones de familiares y de derechos humanos, que continuaron con sus actividades y reclamos. Pero lo cierto es que comenzaban años difíciles para la reivindicación de un esclarecimiento de los hechos. Como ha señalado Javier Miranda, *"se instaló muy consistentemente una visión de la pacificación, sistemática y persuasivamente por los actores políticos que impulsaron la Ley de Caducidad, que asimilaba consolidación de la democracia, pacificación e impunidad. Este enfoque de la impunidad como condición sine qua non de la pacificación matrizó pro-*

fundamente la opinión pública y ganó audiencia." El tema en efecto quedó relegado en la agenda pública. Esta tónica general no varió ni siquiera ante pronunciamientos como el del Informe 29/92 de la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* de la OEA, la que en octubre de 1992 concluyó que la *Ley de Caducidad* resultaba incompatible con la normativa continental e internacional en materia de Derechos Humanos, al tiempo que recomendó al gobierno uruguayo otorgar compensaciones a las víctimas y tomar medidas efectivas para esclarecer los hechos e individualizar a los responsables.

Sin embargo, por motivos locales y también internacionales, el tema se reactivó en particular a partir de 1995 y 1996. En octubre y noviembre de 1995, el líder y senador del entonces Nuevo Espacio, Rafael Michelini (hijo de Zelmar), había comenzado una ronda de contactos reservados con varios militares retirados (entre ellos el ex general Ballestrino) y con el Secretario de la Presidencia, Elías Bluth, en procura de vías de acuerdo. Si bien las gestiones avanzaron, llegándose incluso a hablar de la posibilidad de concretar una *"Comisión de la Verdad"*, finalmente la propuesta fue rechazada por los militares y por el Presidente Sanguinetti. De todos modos, esos pasos significaron un retorno del tema a la agenda pública más relevante y a la atención de buena parte de la población. En la noche del 20 de mayo de 1996, al conmemorarse los veinte años de los asesinatos de Héctor Gutiérrez Ruiz, de Zelmar Michelini, de Rosario Barredo, de William Whitelaw y de Manuel Liberof , bajo el lema *"Verdad, memoria y nunca más",* marcharon en silencio por el centro de Montevideo varias decenas de miles de uruguayos, en un gesto colectivo que renovó con fuerza la convicción ciudadana respecto a la necesidad de reimpulsar el reclamo de verdad a propósito del destino de los detenidos desaparecidos y al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura.

A esta reactivación del debate y de la sensibilidad públicos sobre el tema, se le venía a sumar el inicio de gestiones e iniciativas concretas para viabilizar una renegociación del problema con los militares y el gobierno, centrada en los puntos del esclarecimiento de los hechos y en la necesidad de que las Fuerzas Armadas y el Estado asumieran responsabilidad institucional por lo ocurrido durante la dictadura. Fueron en verdad muchas las iniciativas planteadas en tal sentido por aquellos años, pero todas ellas chocaron con una actitud francamente contraria del gobierno y de los militares. La respuesta de los oficiales superiores antes estas gestiones fue tan unánime como cerrada. En abril de 1997 los generales acordaron un *"compromiso"* público en el que afirmaban el mantenimiento de *"una misma línea"* contraria a la formación de comisiones que investigaran el pasado y a *"entrar en revisionismos que no conducen a ninguna buena salida"*. El entonces comandante en jefe de la Armada, Raúl Risso, replicó por su parte que *"no (cabía) el revisionismo del pasado"* y que el planteo de la comisión era su juicio *"un ejemplo de otro país, de otro momento social"*.

Recesión, colapso y reactivación económica (2000-2005)

La reforma constitucional plebiscitada favorablemente por mínimo margen, como vimos, en diciembre de 1996, tuvo su primera experiencia de aplicación en 1999. En esa ocasión y contra muchos pronósticos que no le otorgaban chance, en lo que configuraba su quinta postulación a la Presidencia de la República, el Dr. Jorge Batlle, con 72 años de edad y 55 años de vida política ininterrumpida, pudo alcanzar finalmente la victoria. Primero, logró derrotar al candidato forista Luis Antonio Hierro en las internas de abril; como candidato único del P. Colorado ingresó al balotaje como segundo candidato más votado en la primera vuelta de octubre (con poco más del 32% de los sufragios). Por su parte, para muchos analistas, la persistencia más allá de lo prudente del P. Nacional en la coalición del gobierno anterior, junto con otros errores políticos, fueron parte de los grandes factores que explican el duro traspié electoral que sufrió el nacionalismo en los comicios de 1999. A ello se sumaron los ecos de las denuncias de corrupción (la *"embestida baguala"* que denunciara el ex-presidente Lacalle) y una interna partidaria feroz, todo lo que se concretó en una magra votación en primera vuelta, tras la candidatura única de Lacalle, con apenas un 22,3% de los sufragios.

Jorge Batlle ganó finalmente la segunda vuelta el 28 de noviembre (tras firmar un acuerdo programático con el P. Nacional) con el 52,26% de los votos contra el 44,53% que recogió la fórmula del Frente Amplio-Encuentro Progresista, encabezada por Tabaré Vázquez. En cumplimiento con lo pactado en noviembre de 1999, cuando ambos partidos tradicionales acordaron las bases programáticas de un gobierno de coalición, luego de la victoria electoral se dio forma a la integración de una coalición de gobierno que todo anunciaba como de difícil gestión: el presidente electo no ostentaba los mejores antecedentes como articulador previsible y debía lidiar con dos líderes políticos tan avezados como duros en la negociación, los ex-presidentes Sanguinetti y Lacalle; la coalición era fruto de la unión entre la segunda y la tercera fuerza políticas y podía contar con mayorías parlamentarias exiguas (55 diputados en 99 y 17 senadores en 31), dentro de partidos con notorias diferencias internas; entre otros factores.

Mucho podría decirse sobre la gestión de Batlle al frente del gobierno que presidió entre el 2000 y el 2005. Alguien que como Jorge Batlle no necesitó ser Presidente para ingresar como figura de destaque en la historia política nacional, no logró demostrar en el ejercicio de la primera magistratura un desempeño acorde con sus antecedentes y las expectativas generadas. Durante el primer tramo de su gobierno, Batlle pudo impulsar muy fuertemente su popularidad ante la opinión pública, ilusionada ante una serie de iniciativas que parecían marcar una inflexión de renovación: la creación de la *Comisión para la Paz*, con el consiguiente reconocimiento de un problema que sus antecesores habían insistido en dar por concluido; la inauguración de un nuevo marco de diálogo con la oposición de izquierda y en especial con su líder, Tabaré Vázquez, que perduró en el primer año de su gestión pero que rápidamente comenzó a erosionarse; la convocatoria a una *"lucha sin cuar-*

tel" contra el contrabando y contra otros focos de corrupción en ciertas áreas del Estado; la denuncia de los graves desajustes en materia de política salarial dentro de la Administración Pública; la adopción de un estilo más informal y campechano, que lo acercó en los primeros momentos al ciudadano común; entre otros aspectos.

En aquel marco inicial, ese estilo que el propio Presidente calificó como orientado a *"desacralizar el poder"*, configuraba también –más allá de su espontaneidad– toda una estrategia que apostaba a ese fondo cultural de la acción política. Aquella búsqueda de un nuevo *"estado del alma"*, para usar también las palabras de entonces del propio Batlle, buscaba también generar un ambiente político favorable para, desde una suerte de idilio ante la opinión pública, manejar con mayor poder una coalición difícil. Sin embargo, las ambigüedades originarias del nuevo sistema electoral hicieron que Batlle debiera enfrentar una difícil dualidad como presidente: accedió a esa investidura después de un contundente pronunciamiento favorable en el balotaje de noviembre de 1999, pero con una debilidad parlamentaria inocultable. La bancada quincista resultaba minoritaria dentro la representación obtenida por el P. Colorado (lo que le otorgaba sin duda una gran cuota de poder al ex-presidente Sanguinetti y a su grupo), al tiempo que –como vimos– la propia coalición en su conjunto tenía una mayoría parlamentaria muy estrecha, lo que daba también carácter decisivo a cualquier disidencia o indisciplina en el apoyo nacionalista. Parecía plausible la estimación que ese nuevo estilo, que tanto apostaba al terreno de la opinión pública, buscaba también contrabalancear sus debilidades originarias.

Apostar a un relacionamiento tan fuerte y directo con la opinión pública aumentaba expectativas pero también alentaba demandas, a menudo contradictorias. Luego el país padeció las llamadas *"siete plagas"* (af osa, desequilibrios monetarios y comerciales con la región, crisis financiera, desacomodamiento de los mercados internacionales, etc.) y más allá de controversias, el presidente Batlle y su gobierno vieron caer a ritmo de vértigo no sólo su popularidad sino también su credibilidad gobernante. Como corolario lógico de cómo se procesó el epicentro de la crisis entre el 2001 y el 2002, no puede resultar persuasivo un relato que concentre exclusivamente las explicaciones sobre que lo que sucedió en virtud del *"contagio"* que le vino al Uruguay desde los vecinos en crisis. El estallido de la crisis, que venía anunciándose pero que finalmente se desató con toda su virulencia en el 2002, encontró a un gobierno debilitado en varios frentes. Los fundamentos de la reforma constitucional de 1996 –crear reglas electorales que incentivaran coaliciones fuertes y duraderas y Presidentes con fuerza política y respaldo propios– pusieron de manifiesto su inconsistencia en aquella encrucijada. La coalición se rompió en el peor momento y el centro presidencial alcanzó en esa misma coyuntura crítica una debilidad tal que lo llevó casi al inmovilismo y a la imposibilidad de interlocución negociadora. Como hoy sabemos y entonces se intuía, no faltaron conspiraciones que buscaron la interrupción del mandato de Batlle y la realización de elecciones anticipadas, hipótesis catastrófica que pudo evitarse gracias a la lealtad institucional y el civismo puestos de manifiesto por la enorme mayoría de los actores partidarios y sociales.

Cabe resaltar que en el análisis de la ruptura de la coalición, aunque resulte materia opinable, no resultaría justo cargar responsabilidades contra la actitud tomada entonces por el P. Nacional. En el texto de la declaración del Directorio nacionalista que dispuso el retiro de los ministros blancos del gabinete hacia mediados del 2002, se refirió entonces la necesidad de *"reformular los entendimientos de febrero del año 2000"* y de radicar el espacio de los acuerdos *"en el Parlamento"*, exhortando al Poder Ejecutivo a una intensificación del trabajo en ese ámbito en torno a ciertos temas considerados centrales. También se planteó entonces como *"esencial para el futuro del país encarar el problema de la deuda externa nacional, convocando para ello a todos los partidos políticos"*. Lo sucedido desde entonces en adelante tuvo ciertos giros contradictorios pero no contrarió la imagen de cooperación en los momentos más difíciles: si bien la *"gobernabilidad parlamentaria"* no pudo funcionar de acuerdo a las visiones más optimistas, en los momentos claves y decisivos, por ejemplo en ocasión de la *Ley de Reordenamiento Financiero* en el peor momento de la crisis o cuando la creación del llamado *"Nuevo Banco Comercial"* (con parte de las carteras de deudores de los bancos gestionados por el Estado uruguayo desde el momento de la crisis de mediados del 2002), los apoyos de los parlamentarios nacionalistas estuvieron. Asimismo, si bien Tabaré Vázquez aconsejó en forma equívoca el default y los legisladores frenteamplistas no votaron la primera de las leyes referidas (aunque sí la segunda), su actitud de lealtad institucional y la adopción de acciones de cooperación indirecta, también tuvieron expresión en el pacto de los disensos, la continentación de organizaciones sociales de perfiles más radicales y una actitud de moderación general innegable, precisamente en momentos en que se desplegaban amenazas e intentonas claramente desestabilizadoras. Dentro del P. Colorado, el espíritu de colaboración del ex-presidente Sanguinetti y de su sector fueron también permanentes, incluso acallando diferencias notorias con medidas y acciones implementadas por el gobierno.

En el momento más crítico de la crisis de 2002, la asunción como ministro de Economía del senador Alejandro Atchugarry estableció una suerte de corrimiento tácito del liderazgo del gobierno, desde un *"centro presidencial"* paralizado y sin credibilidad, a una suerte de *"primer ministro"* que elaboraba sustentos de gobernabilidad en medio de la tormenta, a través de acuerdos parlamentarios y con la obtención de apoyos de los líderes partidarios más connotados. No es exagerado aludir que ese período, que algunos analistas –entre los que se haya el suscrito– hemos calificado como momento de *"parlamentarismo informal"*, fue tal vez el tramo más difícil y a la vez el más exitoso de toda la Administración, aunque los tiempos de la cosecha llegaron después. Durante ese año largo y traumático del 2002, un gobierno debilitado pudo sortear sin embargo con éxito varios obstáculos que se presentaban como insalvables.

La hondura de la crisis resultó de una magnitud inusitada. La referencia a algunos pocos registros estadísticos y a lo ocurrido en relación a ciertos indicadores claves, tal vez permita aquilatar la magnitud de la caída. La recesión se prolongó prácticamente durante cuatro años y medio, desde enero de 1999 hasta mediados del 2003. El examen de indica-

dores como la caída vertical del pbi entre 1998 y 2003 (en términos globales y por persona), los niveles del desempleo que orillaron la cifra récord del 20%, los problemas de calidad de la ocupación que afectaron a la mayoría de los activos, la fuerte caída del salario real, el aumento de la inflación, la relación entre la deuda pública y el pbi, el descenso también vertical de las exportaciones, la caída de la industria manufacturera, la profundización del endeudamiento agropecuario, la crisis devastadora del sistema financiero, entre otros procesos, llevaron al país a los umbrales del despeñadero. Luego de un agobiante feriado bancario, en aquella semana inolvidable de los saqueos y rumores de finales de julio y comienzos de agosto del 2002, finalmente –en este caso específico con un protagonismo muy fuerte de Batlle a partir de su controvertida amistad y adhesión política al presidente norteamericano George W. Bush– el gobierno pudo contar con el respaldo directo de un préstamo *"puente"* otorgado por el gobierno norteamericano, lo que permitió el acuerdo con los organismos financieros internacionales y evitar el *default*.

Quedaban sin embargo las terribles secuelas sociales de la crisis. En apenas cuatro años emigraron más de 100.000 uruguayos, lo que superó la brecha entre nacimientos y defunciones durante ese mismo período. Según datos oficiales, la pobreza trepó a finales del 2004 al 39,9% y la indigencia a un 4,7%, con una fortísima infantilización y juvenilización en ambos indicadores. La tasa de deserción educativa se proyectó hacia guarismos muy elevados, al tiempo que se revelaban porcentajes muy considerables de jóvenes que no estudiaban ni trabajaban. La tormenta puso al desnudo las falencias del Estado en la atención a una situación de emergencia social, tanto en el diseño de políticas sociales adecuadas, manejo de información coherente y lo más aggiornada posible, consistencia y fortaleza de sus servicios educativos y sanitarios en todo el país. Se puso de manifiesto de manera por demás clara que las viejas "claves batllistas" de la *sociedad hiperintegrada* y del *Estado escudo de los débiles* habían quedado definitivamente atrás y que en el país se producían fenómenos antes insospechados de indigencia, desnutrición infantil, radicación territorial del poder social. El avance de la pobreza y de la marginación (esta última con sus connotaciones culturales además de sociales) confirmó el cuadro de una sociedad fragmentada, güetizada, con rupturas profundas del tejido social y de los espacios públicos.

Con el telón de fondo de los primeros indicios de reactivación y con el activo de la exitosa operación de canje de la deuda pública uruguaya, hacia el 2003 el gobierno pudo apostar a la prioridad de la estabilización, como soporte imprescindible para aspirar a emprendimientos más ambiciosos. Sin embargo, a mediados de año, el ministro Atchugarry anunció una suerte de relanzamiento proactivo del gobierno, pidiendo un año de *"tregua política"* y planteando una agenda en la que destacaban un tratamiento diferente de la rendición de cuentas y una reforma tributaria más o menos ambiciosa, junto a otras iniciativas de menor talante. En verdad, la expectativa sobre este cambio de perfil del gobierno no duró demasiado: no hubo posibilidad de acuerdo alguno en torno a la rendición de cuentas y la reforma tributaria ni siquiera pudo llegar como proyecto al Parlamento, pese al con-

senso cada vez más generalizado respecto a la inadecuación radical del sistema impositivo vigente en el país.

Aunque con seguridad también fundada en otras razones, la sorpresiva renuncia en agosto del 2003 del ministro Atchugarry y su rápido cambio por el economista Isaac Alfie configuraron por distintos motivos dos señales claras sobre que el relanzamiento del gobierno había fracasado y que este se resignaba a restringir definitivamente su agenda, ante la ratificación de un cuadro de situación que no habilitaba acuerdos propositivos. Este cambio ministerial marcó sin duda un hito en el gobierno. Se pasaba de un Ministro negociador y ecléctico a otro de perfiles más técnicos y ortodoxos. El presidente Batlle anunciaba que *"los tiempos políticos"* debían dejar lugar ahora a *"los tiempos técnicos"* y que en realidad Alfie sería más un *"ministro de Hacienda"* que de *"Economía"*. Sin embargo, con la cercanía del ciclo electoral, el debilitamiento de la iniciativa gubernamental en el Parlamento se volvió más visible que nunca. En sus primeras declaraciones, el nuevo ministro marcó con realismo un nuevo escenario pautado por una agenda más restringida y menos proactiva, aunque de cumplimiento todavía incierto: se priorizarían el cuidado del frente fiscal y el aumento de la eficiencia del Estado; se apuntaría a obtener la aprobación parlamentaria de las reformas de las cajas militar y policial y de la ley de fideicomisos; se intentaría un programa de desregulación para incentivar la competencia y para estimular inversiones. Atrás quedaba el anunciado *"año de las grandes transformaciones"* y lo más resaltable –en la dirección de un compromiso que se cumpliría efectivamente– fue el firme anuncio de Alfie que con él no habría *"carnaval electoral"*.

Con un prematuro arranque de la campaña electoral, promovido por el referéndum sobre la ley de Ancap celebrado el 7 de diciembre del 2003 (que concluyó con un contundente 62,3% a favor de la derogación de la norma, pero que en realidad constituía un plebiscito arrollador en torno a la impopularidad del gobierno y también de las figuras más connotadas de ambos partidos tradicionales), así como por la emergencia de varios conflictos de magnitud, en especial el vinculado con la situación de los funcionarios de Salud Pública, algunas previsiones parecieron confirmarse: aumento de la conflictividad, mayor estrechamiento de la posibilidad de acuerdos, anticipación del ciclo pleno de confrontación y competencia políticas entre los partidos. Sin embargo, el contexto internacional y la consolidación de la estabilización se volvieron cada vez más favorables para consolidar la reactivación económica iniciada en el país en el segundo semestre del 2003, con la locomotora de un sector agropecuario que encontraba muy buenos precios y posibilidades crecientes de mercado. Los indicadores económicos comenzaron a evidenciar un ritmo creciente de recuperación, aunque su impacto en el campo social y su influencia política resultara más lento y limitado.

Puede decirse con convicción que la democracia uruguaya y sus actores pudieron ratificar en aquellos años comprometidos su fortaleza cívica en la respuesta a la crisis. Hubo muchas evidencias en esa dirección: el rechazo sostenido del presidente Batlle y de su go-

bierno a ceder a la tentación de la deriva autoritaria y represiva (que más de un actor público reclamó en los momentos de mayor conflictividad); la franca lealtad institucional manifestada por todos los partidos y de manera especialmente significativa por la oposición; la moderación expresada en condiciones muy adversas por la mayoría de los dirigentes sindicales y de los ciudadanos afectados más directamente por la crisis.

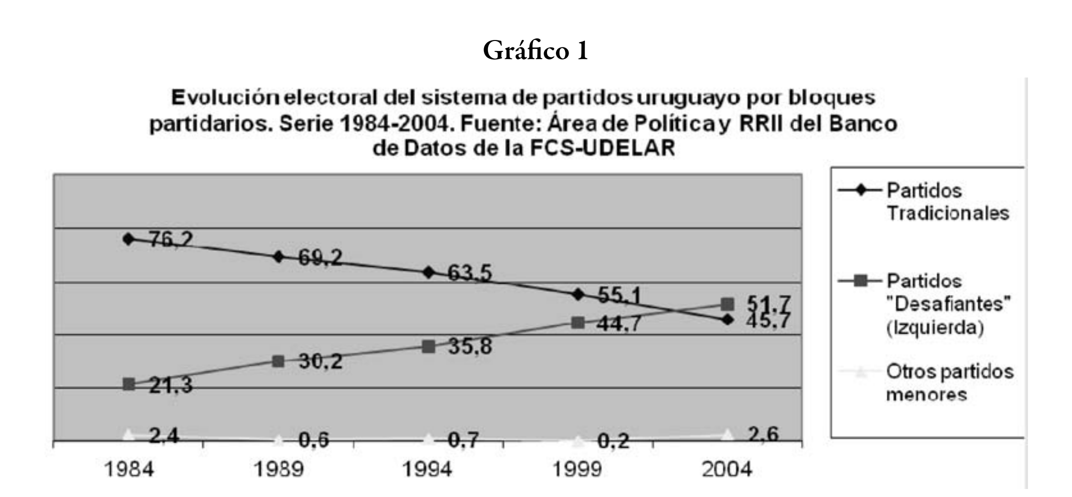
El triunfo electoral de la izquierda en 2004 y su significación en la "larga duración"

Durante el 2004, la profundización de una reactivación económica muy fuerte no llegó a combinar con los tiempos políticos. El crecimiento exponencial de un 13% del pbi, la baja de la inflación, el aumento de los equilibrios fiscales, el incremento espectacular de las exportaciones, la baja de los índices de desempleo a un 12%, la franca recuperación de sectores como el agro y el turismo, entre otros indicadores positivos que podrían referirse en el sentido de una fuerte recuperación de la economía uruguaya, no pudieron transformar la percepción de una ciudadanía enojada con el gobierno y con el liderazgo tradicional de los partidos históricos. Aun con las sorpresas producidas en las elecciones internas del 27 de junio del 2004, que mostraron a un P. Nacional renovado en su liderazgo con el ascenso de Jorge Larrañaga y con aspiraciones de competitividad acrecentadas frente a la izquierda, los resultados de las elecciones en primera vuelta vinieron a confirmar los pronósticos más generales.

En efecto, las elecciones del 31 de octubre del 2004 fueron coronadas por un verdadero aluvión de votos para la izquierda, que le otorgó la presidencia en primera vuelta con mayoría en ambas cámaras legislativas. Esta victoria contundente que alcanzó el *Frente Amplio/Encuentro Progresista/Nueva Mayoría* y su candidato, Tabaré Vázquez, con un 50,45% de los votos emitidos y un 51,7% de los votos válidos, constituyó sin lugar a dudas un giro histórico profundo en la historia política del Uruguay. Se cambiaba de esta manera, una hegemonía de 175 años de gobiernos colorados, nacionalistas o de dictaduras cívico-militares que gobernaron el país con alternancias esporádicas (con una clara supremacía del liderazgo gubernamental colorado sobre el nacionalista, aunque desde un formato coparticipativo y en oportunidades coalicionista). El triunfo de la izquierda llegaba en un momento en que el declive electoral de los lemas tradicionales venía confirmándose desde la creación de la coalición Frente Amplio, en febrero de 1971, pero que se aceleró con un ritmo de vértigo en la última década y en especial durante el último lustro, como se observa con claridad en el gráfico 1. Obsérvese desde una perspectiva histórica más larga la envergadura de los cambios producidos. La izquierda mantuvo, pese a su ruptura producida entre 1988 y 1989, un crecimiento sostenido y permanente desde el final de la dictadura civil militar. Cabe observar también la evolución seguida entre el caudal de los votantes de los *"partidos tradicionales"* (blancos y colorados) en relación a los llamados *"partidos desafiantes"* (básicamente el Frente Amplio). Las tendencias no pueden ser más claras: al retroceso continuo de blancos y colorados en su conjunto se le confronta el aumento sistemático y continuo de

la izquierda, tanto cuando estuvo dividida (desde 1989 con la escisión del llamado Nuevo Espacio), hasta la reunificación del 2004 bajo el lema Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría, que luego de la victoria volvió a sintetizarse en el lema fundacional Frente Amplio.

Gráfico 1



Debe advertirse también –como se observa en el cuadro 1– que la obtención de mayoría legislativa en ambas Cámaras constituía también un hecho inédito desde la recuperación democrática en marzo de 1985 y aun desde bastante tiempo atrás, si se toma en cuenta el período previo a la dictadura iniciada en 1973. El P. Nacional obtenía en octubre de 2004 una fuerte pero insuficiente recuperación electoral respecto a los resultados muy magros de cinco años atrás: con el 35,1 de los votos válidos confirmaba un crecimiento notable de un 13% respecto a la muy magra votación de 1999, con una renovación interna consolidada. Por su parte, se producía el esperable desplome del P. Colorado, que cayó a un guarismo insólito de un 10,6%, en la peor votación por lejos de su historia. Finalmente, se verificaba una muy escasa votación del P. Independiente con un 1,9% de los votos y la obtención de apenas una banca de diputado.

Cuadro 1

Uruguay. Composición del Parlamento (2004)

Partidos	Cámara de Representantes	Cámara de Senadores
EP/FA/NM	52	17
Partido Nacional	36	11

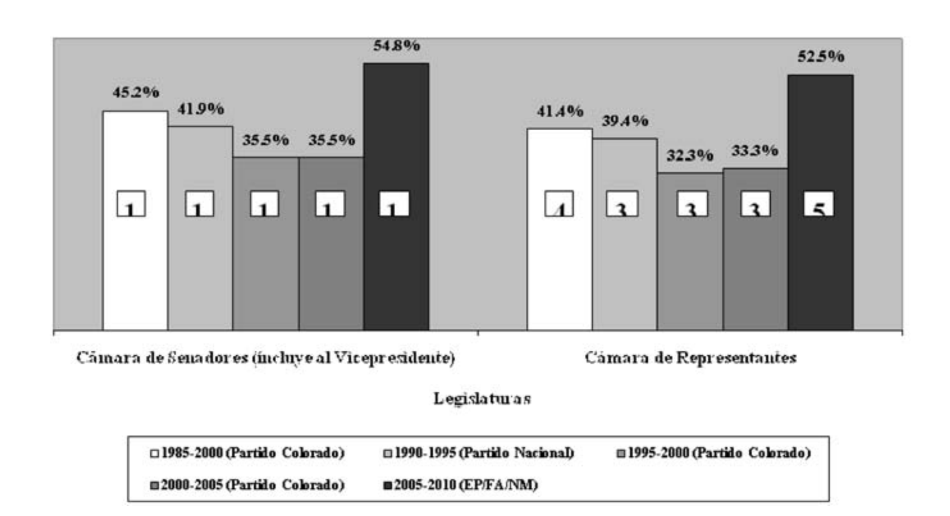
Partido Colorado	10	3
Partido Independiente	1	0
Total	99	31

Fuente: Área de política y relaciones internacionales del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR)

Tómese a continuación en el gráfico 2 el indicador del contingente parlamentario del partido ganador en cada una de las cámaras en los veinte años desde el final de la dictadura hasta el triunfo de la izquierda. Resulta especialmente significativo el poderío legislativo superior obtenido por la izquierda en el 2004, obteniendo mayorías que le permitieron gobernar sin buscar necesariamente coaliciones, como sí debieron hacerlo en forma indispensable sus antecesores.

Gráfica 2

Contingente parlamentario deel partido del Presidente por cámara legislativa. Legislaturas de 1985-1990 al 2005-2010. En valores absolutos y porcentajes. Fuente: Area de Politica y RR.II. del Banco de Datos de la FCS/UDEDLAR.



Esta imagen de salto cualitativo que representó la votación de la izquierda y la variación notable que se produjo al nivel de los desempeños de todos los partidos en el 2004, se pone también muy de manifiesto si se recurre a una perspectiva histórica de más *"larga duración"*. Si se observa con atención el cuadro siguiente, que contiene los votos válidos por partido a partir de los comicios de 1942 (elecciones especialmente significativas pues se producían por primera vez en casi una década sin la abstención de ningún sector partidario

relevante), se registra la profundidad del cambio global verificado al nivel del conjunto del sistema de partidos. Se trató en suma de un cambio de escenario cuya radicalidad no admitía por entonces antecedentes comparables en la historia política nacional.

Cuadro 2

Votos válidos por partidos. Serie 1942-2004. En porcentajes

	P. Colorado	P. Nacional	P. Nac. Indep.	U. Cívica /P.D.C./ P.I	P. Comunista /F.I. De L.	P. Socialista /U.P.	Frente Amplio	Nuevo Espacio	Otros	Total
1942	57,2	22,8	11,7	4,3	2,5	1,6	-	-	0,0	100
1946	46,3	31,1	9,4	5,2	4,9	2,3	-	-	0,8	100
1950	52,3	30,8	7,6	4,4	2,3	2,1	-	-	0,6	100
1954	50,5	35,2	3,7	5,0	2,2	3,3	-	-	0,0	100
1958	37,7	49,7	-	3,7	2,7	3,5	-	-	2,7	100
1962	44,5	46,5	-	3,0	3,5	2,3	-	-	0,1	100
1966	49,3	40,3	-	3,0	5,7	0,9	-	-	0,7	100
1971	41,0	40,2	-	-	-	-	18,3	-	0,6	100
1984	41,2	35,0	-	2,4	-	-	21,3	-	0,0	100
1989	30,3	38,9	-	-	-	-	21,2	9,0	0,6	100
1994	32,3	31,2	-	-	-	-	30,6	5,2	0,7	100
1999	32,8	22,3	-	-	-	-	40,1	4,6	0,2	100
2004	10,6	35,1	-	2,1	-	-	51,7	-	0,5	100

Fuente: Área de Política y RR.II. del Banco de Datos de la FCS/Udelar en base a datos de la Corte Electoral.

Debe advertirse que el último presidente cuya votación individual (sobre el porcentaje de votos válidos) había superado la mayoría absoluta fue José Serrato en 1923, quien obtuvo entonces, en un sistema nítidamente bipartidista sin tercerías competitivas, el 50,7% de los votos válidos. Por otro lado, hay que remontarse a las elecciones de 1950 (54 años atrás) para registrar una votación por partido (correspondiente en ese caso al P. Colorado) que superara la mayoría absoluta de votos válidos (52,6%), contra el 51,7% obtenido por el ep/fa/nm en el 2004.

Los últimos años: del gobierno de la izquierda a la hipótesis del desarrollo (2005-2015)

Algunos hitos del Uruguay del siglo XXI

a) A partir de la dura inflexión de la crisis del 2002 y del triunfo de la izquierda en las elecciones nacionales del 2004, se iniciaba una década pródiga en acontecimientos y transformaciones de significación particular. Reseñemos tres especialmente relevantes:

El país inició tras esa crisis uno de los períodos de mayor crecimiento económico de su historia, aún mayor al que el país experimentó entre mediados de los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado.

Desde el segundo semestre del 2003 todos los principales indicadores económicos evidenciaron una evolución particularmente positiva: fuerte y continuo crecimiento del PIB; ascenso sostenido de las inversiones en general y de la inversión extranjera directa en particular; incremento de las exportaciones y de los ingresos vinculados con la industria turística; disminución sensible de la tasa de desempleo y de los índices de pobreza e indigencia (en rigor a partir de 2005); franco aumento del gasto público social per cápita (también desde 2005); gradual mejoría en el coeficiente de Gini, en referencia a una distribución menos desigual del ingreso (a partir del 2007).

Las consecuencias muy positivas de este crecimiento sostenido que ya lleva doce años, y que incluso, hasta ahora al menos, ha podido sortear con éxito las incertidumbres e impactos de la crisis internacional, no pueden ocultar empero ciertas interpelaciones insoslayables. El dinamismo económico ha provenido –en gran medida aunque no en forma exclusiva– del auge del precio de los *commodities* y de una inserción privilegiada por la coyuntura del país en los mercados internacionales. El decisivo incremento de la tasa de inversión ha derivado fundamentalmente de las inversiones extranjeras, con relativo involucramiento del capital nacional. Las exportaciones con valor agregado han seguido radicadas fuertemente en la región, tanto en el MERCOSUR como en América del Sur. No han ocurrido transformaciones estructurales en lo que tiene que ver con los contornos de la industria nacional y con los procesos de agregación de valor científico y tecnológico a la producción exportable, más allá de algunos cambios significativos que requerirán de más tiempo (y mayores inversiones) para poder hacer plenamente visibles sus efectos. El crecimiento económico del país vuelve a depender –aunque no en forma exclusiva, valga la reiteración– del viento favorable de los mercados internacionales para nuestros tradicionales rubros de exportación, lo que no deja de generar las interpelaciones de otras "prosperidades frágiles" que el país ya ha vivido en el pasado. El contexto de desaceleración económica del último bienio parece confirmar esta perspectiva.

b) El país experimentó en este último decenio el cambio político quizás más importante desde comienzos del siglo pasado: la llegada al gobierno nacional de la iz-

> quierda y, consecuentemente, la coincidencia por primera vez de los dos partidos tradicionales en la oposición. Y esta situación se ha repetido en tres oportunidades, desde el 2004 –en que el Frente Amplio ganó en primera vuelta– hasta el 2009 y el 2014, en ciclos electorales en los que debió vencer en balotaje pero con mayorías legislativas en ambas circunstancias.

Los resultados electorales verificados en octubre de 2004 y ratificados un lustro después en el 2009 y diez años después en el 2014, han confirmado lo que muchos vaticinaban: ese *otro* país que en lo social había terminado de consumarse luego de la crisis del 2002, ha tenido finalmente su traducción en el campo político-electoral y en la transformación radical del sistema de partidos. En ambos casos, sin embargo, los cambios no nacieron de la coyuntura recesiva de fines de los noventa (iniciada formalmente en enero de 1999 tras la devaluación del real en Brasil), sino que reconocen una fragua más dilatada en el tiempo, más estructural, que ya no es posible invisibilizar y que nos habla de una política que ha cambiado y que sigue cambiando de manera profunda y con rumbos, en algunos casos, no fácilmente previsibles.

Para explicar las razones de estas tres victorias consecutivas de la izquierda en las urnas, en los últimos tiempos se han multiplicado en los ámbitos político y académico la postulación de razones diversas. En trabajos recientes, diversos autores han manejado un cúmulo de razones más o menos conjugadas y prioritarias: una suerte de determinismo demográfico del crecimiento del caudal electoral de la izquierda, explicado por su mejor llegada a los sectores más jóvenes; la cosecha de los dividendos de una creciente tradicionalización y nacionalización de la izquierda, con el consiguiente aumento de su producción simbólica y de su hegemonía cultural como factores atractivos del voto; una moderación de sus propuestas ideológicas y programáticas, con el consiguiente corrimiento de su convocatoria al centro del electorado; la fuerza carismática de sus liderazgos y su permanencia en los últimos años (lo que no significa una disminución de la edad promedio de su elenco de dirigentes, que actualmente muestra índices notorios de envejecimiento); el respaldo tácito de la adhesión genérica a la izquierda proveniente de circuitos de socialización todavía muy relevantes en el país (sistema educativo, redes laborales, grupos territoriales, sindicatos, etc.); el acierto de las estrategias políticas de corto y mediano plazo implementadas por las fuerzas políticas progresistas, claramente contrastante con cierta "derrota cultural" que, con altibajos, comenzó a ganar a los llamados "partidos históricos". Lo ocurrido en el último ciclo electoral del 2014, en el que hubo momentos de acrecentamiento de las expectativas de un eventual triunfo nacionalista tras la renovación generada por el liderazgo de Lacalle Pou, culminó sin embargo con una ratificación contundente en las urnas de las fortalezas políticas y electorales del Frente Amplio, ratificadas después de un decenio en el gobierno.

Aunque todas estas razones han sido objeto de debate y no han recibido adhesión unánime, también es cierto que cualquier explicación que tienda a privilegiar en exceso una sola de las causas esgrimidas aparecerá como insuficiente. Es la conjugación más o menos

contemporánea de estos y otros factores lo que tiende a explicar la continuidad de la primacía electoral de la izquierda y cualquier interpretación monocausal pecará de insuficiente. Sin embargo, en lo que sí existe una postulación mayoritaria (aunque también contestada) es que la mayoría de las razones de la hegemonía de las izquierdas en el país (con tres victorias consecutivas con mayoría legislativa propia, una incluso en primera vuelta) hay que buscarlas en el terreno de la competencia política y no fuera del mismo.

c) Con el telón de fondo de estos cambios profundos y de la mano del optimismo social derivado del crecimiento económico sostenido, ha crecido la percepción pública acerca de la posibilidad –por primera vez en muchas décadas– de que el país pueda avanzar hacia un estado de desarrollo cualitativamente diferente.

La percepción pública de que el país puede acceder finalmente al registro en varios planos de mediciones propias del mundo desarrollado ha crecido. Esta novedosa percepción colectiva no sólo no opaca sino que vuelve más visibles ciertos desajustes que la bonanza económica hizo resaltar. El contraste marcado entre el crecimiento de la economía y la mejoría general de los indicadores sociales más relevantes por un lado y la situación de deterioro que exhiben aspectos claves para una sociedad desarrollada (como son el nivel de cohesión social, los desempeños del sistema educativo, las bases de infraestructura para hacer sustentable la continuidad del despegue productivo, la solidez del sistema de investigación en ciencia y tecnología como clave para la agregación de valor de nuestros rubros exportables, entre otros), interpelan de modo radical toda autocomplacencia en las evaluaciones. De todos modos, la hipótesis de un "salto al desarrollo" adquiere consistencia.

En cualquier hipótesis, lo acontecido en esta última década, se orienta también en la hipótesis sobre una mutación de la democracia uruguaya. Más allá de sus peculiaridades –algunas de ellas intensas– con relación al resto de los sistemas políticos latinoamericanos, también la democracia vernácula participa, a su modo y en sus tiempos, de ese proceso de *"cambio político en la fragmentación"* que caracteriza la coyuntura actual que vive la gran mayoría de las democracias del continente. Para registrar con precisión esos cambios, para superar las opacidades y distorsiones que provoca la persistencia de "formatos" y aun de resultados electorales que indicarían mera continuidad, se vuelven más necesarios que nunca prismas analíticos más radicales, indagatorias más profundas en sus alcances interpretativos y más exigentes en su heurística. Un análisis en profundidad sobre lo ocurrido durante la campaña electoral de 2014 con seguridad contribuirá esta hipótesis.

Con su estilo intransferible y polémico, tan a contramano de los cánones tradicionales que hacen a los contornos más aceptados y previsibles del paradigma político uruguayo, la figura del ex-presidente José Mujica (2010-2015) tiende a simbolizar las peculiaridades de la encrucijada más actual de la política uruguaya. Sin embargo, a nuestro juicio, si se pone sólo el foco sobre su figura y no se indaga acerca de lo que su encumbramiento político expresó y expresa en términos más colectivos e históricos, si no se concentra la atención y el análisis en las transformaciones profundas que han sufrido el modelo y las prácticas predo-

minantes de la ciudadanía en el Uruguay reciente, no se terminará de advertir y de entender qué es realmente lo que ha pasado y lo que pasa en el Uruguay más reciente, incluidos por cierto los avatares del último ciclo electoral 2014-2015, que volvieron a llevar a la presidencia por segunda vez a Tabaré Vázquez,. El propio Mujica supo sintetizarlo expresivamente en su discurso inaugural del 1° de marzo de 2010 ante la Asamblea General: *"No está fácil navegar. Las brújulas ya no están seguras de donde quedan los puntos cardinales."*

Los avatares con que viene transcurriendo esta segunda presidencia de Tabaré Vázquez parecen corroborar esa perspectiva. El deterioro del contexto económico regional e internacional ha sido más severo y acelerado que lo previsto, confirmando un cuadro consistente de desaceleración económica. El acrecimiento de la conf ictividad social durante lo que va del 2015 revelan a una sociedad que se ha vuelto más demandante y que no otorga cheques en blanco a nadie. El principal reto para la izquierda gobernante apunta a demostrar que puede gobernar también en ciclos económicos en más de un sentido adversos y que puede hacerlo sin paralizar su plan de transformaciones, por el que se comprometió ante la ciudadanía en el último ciclo electoral 2014-2015. En cualquier hipótesis, treinta años después del final de la dictadura, la democracia uruguaya se revela sólida y arraigada. Ello por cierto no resulta poca cosa, dentro de una América Latina en la que los desacuerdos de régimen parecen profundizarse peligrosamente.



Carta abierta a nuestros compatriotas

Montevideo, 12 de octubre de 2015

Queremos ref exionar juntos.

Si Usted se entera de que ha desaparecido una persona y por diversas circunstancias sabe algo, un detalle, una información. ¿Qué haría? ¿Se callaría o trataría de colaborar con los familiares?

Es lo que venimos a pedirle.

Han pasado muchos años –demasiados–, y el tiempo sigue su curso. Inexorable.

Lo que nosotros pedimos es poder llorar a nuestros desaparecidos. A nuestros hijos e hijas, hermanos, padres, amigos, primos. Se los llevaron hace más de 40 años. ¿No tenemos el elemental derecho de saber su paradero?

Le pedimos que se coloque en nuestro lugar por un instante y comparta las ausencias de todos los días, el día de su cumpleaños, las fiestas, mire sus viejas fotos, vea la silla vacía todos los días y en especial, los domingos. No pedimos mucho, pedimos una mano entre compatriotas, entre uruguayos y uruguayas.

Si usted vio algo, sabe algo, conoce algún detalle que nos pueda ayudar a encontrarlos, le pedimos un gesto de humanidad. No importa en qué circunstancias estaba.

No recibirá ninguna recompensa, sólo saber que ayudó a otros seres humanos, sus vecinos, sus compatriotas. Es su opción: identificarse o no, aporte sus datos, pero hágalo con responsabilidad, no juegue con nuestro dolor y nuestras ausencias.

Entregue su carta, su mensaje en alguna parroquia, templo o sinagoga en todo el territorio nacional, o en Nicaragua 1332, Apartamento 205, o llame al teléfono 0800 9942 y deje grabado su mensaje desde un teléfono particular o un teléfono público, con los datos que nos ayuden a esclarecer lo sucedido en aquellos años, de 1971 en adelante tanto en el Uruguay como en el exterior.

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos

Políticas de memoria en Uruguay:
entre el control, la acción y la pasión

Carlos Marín Suárez[1]
Azul Cordo[2]

Cuando se alude a *la memoria* en Uruguay, la referencia inmediata en el imaginario social remite a los hechos acaecidos durante la última dictadura cívico-militar (1973-1985), y a la necesidad de que sean recordados los crímenes de lesa humanidad y los efectos del terrorismo de Estado para que, mediante el recuerdo y la conmemoración, se rescate del olvido el sufrimiento de las víctimas, se siga luchando colectivamente por la verdad y por la justicia, y se consolide la democracia, puesto que el conocimiento histórico de lo sucedido es necesario para evitar que aquellos hechos se repitan en el presente.

Sin embargo, la memoria no es única sino múltiple, y siempre habrá una lucha entre diferentes memorias, y entre memorias y olvidos. Atendiendo exclusivamente al tiempo de la última dictadura cívico-militar, existen otras memorias, como las de las Fuerzas Armadas y de ciertos sectores de los partidos Colorado y Nacional, que podrían definirse como una "memoria del elogio", una suerte de autojustificación de su accionar en el pasado reciente. La contraparte de esta memoria del elogio sería la "memoria de denuncia" de las organizaciones de defensa de los derechos humanos[3].

Por otro lado, podríamos exceder el tiempo histórico al que suele hacer referencia el concepto de memoria, e integrar la memoria de las víctimas de la dictadura en una memoria de más amplio espectro, la de los marginados y subalternos de la Historia (indígenas, afrodescendientes, mujeres, campesinos, clases trabajadoras), pues todos ellos comparten el hecho de haber estado ocultados por diferentes regímenes políticos e historiográficos. En esta misma línea podríamos argumentar que la memoria por sí sola no es suficiente, ya que tan importante o más que recordar es comprender, mediante una memoria que sea historia y una historia que sea memoria[4]. Comprender las causas y los procesos de aquellas violaciones de los derechos humanos. Comprender cómo se han generado y han persistido los mantos de silencio sobre aquellos hechos. Precisamente hay un tipo de memoria, y de olvido, que son oficiales, pues responden a políticas gubernamentales.

---

1 Grupo de Investigación en Arqueología Forense del Uruguay (GIAF), Universidad de la República (UDELAR).
2 Periodista, licenciada en Comunicación Social Universidad Nacional de la Plata (UNLP).
3 Allier Montagno, Eugenia. *Batallas por la memoria. Los usos políticos del pasado reciente en Uruguay*. Montevideo: Trilce, 2010, p. 240.
4 Sarlo, Beatriz. *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo.* Una discusión. Buenos Aires: Siglo XXI. 2012.

Desde la recuperación democrática en 1985 puede afirmarse que en Uruguay no se han planificado ni sostenido políticas públicas de memoria desde el Estado. Más bien ha habido intentos aislados de responder dónde están los detenidos desaparecidos, a través de grupos de investigación universitarios y exiguas comisiones de la verdad, en directa connivencia con medidas que han avalado la teoría de los dos demonios. Desarrollada e impulsada por la matriz discursiva del primer presidente de la etapa post-dictatorial[5], aquella tiene como último hito el decreto presidencial firmado el 26 de febrero de 2015 por José Mujica y el ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro para hacer un monumento fundiendo las armas que utilizaron guerrilleros del Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros y militares entre 1963 y 1972[6].

No obstante, en estos 30 años ha habido algunos hechos que merecen ser reseñados. El año 2000 supuso un cambio de la posición del gobierno al asumir Jorge Batlle e impulsar la Comisión para la Paz, lo más parecido a una comisión para la verdad que ha tenido Uruguay, tras ser el primer presidente en reunirse con Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos (Familiares). Esta comisión no tuvo derivaciones judiciales, ni denunció a los responsables de las violaciones de los derechos humanos, diferenciándose notablemente, por tanto, de la conadep argentina. Su principal función fue dar una respuesta sobre el destino de los desaparecidos pues *"ello constituye una obligación ética del Estado y una tarea imprescindible para preservar la memoria histórica (...)"*[7]. Pese a todas las limitaciones que tuvo, por primera vez la memoria de los delitos de lesa humanidad de la última dictadura entraba en la política estatal. Sin embargo, fue sólo una fórmula retórica: el principal cometido de dicha comisión fue la elaboración del "Informe Final" (2003) que, en vez de investigar, recopiló y dio por cierta la versión dada por las Fuerzas Armadas, dando por concluida la obligación que tenía el Estado por el artículo 4º de la Ley de Caducidad de investigar el paradero de los detenidos-desaparecidos.

En ese año se creó la Secretaría de Seguimiento de la Comisión para la Paz (sscp)[8], que continuó en el primer gobierno frenteamplista (2005-2010). En este período se generó el entramado institucional que se encargaría de las investigaciones sobre los detenidos-desaparecidos mediante un convenio con la Universidad de la República que supuso la creación de dos equipos, uno de investigación antropológica forense y arqueológica (Grupo de Investigación en Antropología Forense, giaf) y otro de investigación histórica[9]. Los

5 De Giorgi, Á. *Sanguinetti: la otra historia del pasado.* Montevideo: Fin de Siglo. 2014.

6 Búsqueda, 21 de mayo de 2015.

7 Créase la COMISIÓN PARA LA PAZ y se fijan sus cometidos: Diario Oficial, nº 25.583 de 17 de agosto de 2000.

8 Resolución Nº 449/03, en http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/normativa_asociada/resolucion_n_449_003.

9 López Mazz, J. M. *Tomo V. Informe Final 2005-2006. Investigaciones Arqueológicas sobre Detenidos-Desaparecidos en la dictadura cívico-militar*. Montevideo: IMPO, UdelaR - GIAF 2006; Rico, Á. Editor. *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos. En cumplimiento del artículo 4º de la Ley Nº 15.848. Tomos I-IV*. Montevideo: IMPO, UdelaR, 2007.

coordinadores de estos dos equipos pasaron a formar parte de la sscp a partir de 2007, junto a un representante de Familiares[10]. En 2013, bajo la presidencia de José Mujica, la Secretaría cambió de nombre, pasando a denominarse Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (sdh), y a estar integrada por un coordinador ejecutivo designado por el Presidente de la República, un representante del Ministerio Fiscal, los dos coordinadores de los equipos universitarios y un representante de Familiares. En la declaración oficial de la misma[11] podemos leer que sus cometidos son el conocimiento de los hechos y la verdad sobre las desapariciones forzadas y los asesinatos políticos; recepcionar denuncias sobre niños nacidos en cautiverio y sobre niños adoptados que busquen sus orígenes biológicos; y *"participar, organizar, coordinar y promover actividades de información y promoción de los derechos humanos y de la memoria sobre las graves violaciones a los mismos en el país y/o en el exterior"*. Pese a esta declaración de intenciones, este último punto ha estado completamente ausente del quehacer de la Secretaría hasta 2015. De hecho, en la práctica, y tras la salida de José López Mazz como coordinador del giaf, lo que se ha visto es una interpretación rígida de dicha declaración, cercenando cualquier iniciativa que fuera más allá de la mera investigación histórica y arqueológica de los detenidos-desaparecidos. Es significativo que algunas de las actuaciones de los equipos de investigación que han ido por la vía de promover políticas de memoria han sido realizadas al margen de la Secretaría.

En febrero de 2015, el presidente Tabaré Vázquez anunció una reforma institucional con la creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (gtvj), constituido por dos diputados frenteamplistas –ambos hijos de desaparecidos y asesinados políticos– (Macarena Gelman, Felipe Michelini), cuatro representantes de vertientes religiosas (Ademar Olivera por la Iglesia Metodista, Pedro Sclofsky por la comunidad judía, Mario Cayota por la Iglesia Católica y Susana Andrade por la comunidad afrodescendiente –quien, a su vez, es diputada suplente del fa–) y Emilia Carlevaro en representación de Familiares. El propósito esencial del grupo es *"investigar los crímenes de lesa humanidad cometidos por agentes del Estado o quienes, sin serlo, hubiesen contado con la autorización, apoyo o aquiescencia de éste, dentro o fuera de fronteras, en el marco de la actuación ilegítima del Estado y el terrorismo de Estado"*, entre el 13 de junio de 1968 y el 28 de febrero de 1985, señala el decreto de creación firmado el 19 de mayo[12], en vísperas de la 20ª Marcha del Silencio. Sus acciones pretenden contribuir a la verdad histórica y promover la justicia, sobre la base de normas y estándares internacionales de verdad, justicia, memoria y garantías de no repetición.

10 Resolución N° 812/007 del 17 de diciembre de 2007, en http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/normativa_asociada/resolucion_n_449_003.

11 Resolución N° 463/013 en Consejo de Ministro (CM/708) del 01 de agosto de 2013. Cambio de denominación y ampliación de cometidos de la Secretaría de Derechos Humanos para el pasado reciente, en http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/normativa_asociada/resolucion_n_449_003.

12 Decreto de Creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia, en http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/decretos/2015/05/cons_min_118.pdf

Si bien en parte de la opinión pública y de algunos familiares y sobrevivientes del terrorismo de Estado se percibió como la reedición de una nueva Comisión para la Paz, un cambio relevante en este grupo es el período histórico que abarca, tomando en cuenta los asesinatos por motivos políticos, previos al golpe de Estado de 1973. El cambio institucional ha implicado un nuevo papel para la sdh de Presidencia de la República, con la historiadora Isabel Wschebor al frente, quien señaló que en su gestión habrá una fuerte impronta de archivología y acceso a la información, demanda insistente en los últimos años por parte de Familiares[13]. Para su difusión masiva las personas deberán dar su consentimiento expreso[14]. Establecerá protocolos específicos para que fuentes documentales como cartas, fotos y testimonios sirvan como pruebas judiciales; elaborará un informe sobre los testimonios con los que ya cuenta desde la época de la Comisión para la Paz para que sean utilizados en futuras investigaciones que busquen el esclarecimiento de la verdad, y será una suerte de *puente* con la información que recabe el gt vj, que organizará el registro de testimonios –brindados en sedes judiciales o instancias administrativas, dentro o fuera del territorio nacional– de toda persona en calidad de víctima, testigo u otra vinculación con los hechos, que quiera hacerlo en forma voluntaria. *"Abrir esta documentación es una política de reparación simbólica",* señaló Wschebor a la prensa[15].

En este nuevo entramado institucional la sdh perdería su rol político y pasaría a tener un rol técnico ("soporte funcional y administrativo") dependiente del gt vj, que sería el encargado de marcar las pautas de la investigación y de las políticas de memoria y reparación. Nuevamente, en el decreto de creación del gt vj, aparece un mínimo apartado referido a la memoria: *"Promoverá que se reimpulse la realización y efectivización de las acciones simbólicas de reparación con el fin de contribuir al restablecimiento de la dignidad de las víctimas y sus familiares, así como contribuir a la memoria histórica"*. En lo sustancial esta redacción no modifica las vagas aspiraciones de decretos anteriores y no permite prever que se desarrollen verdaderas políticas de memoria desde el Estado, por ejemplo en lo referido a los curricula escolares o a la creación de una red de lugares de memoria en antiguos espacios represivos.

Respecto a estos últimos tan sólo podemos aludir a que un espacio represivo tan significativo como fue el ccd ubicado en la Casona del Sistema de Información de la Defensa (sid) está a la espera para su reconversión en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Las obras comenzaron simbólicamente en mayo del 2014 pero hasta ahora están paradas. No se ha especificado qué tipo de musealización o conversión en sitio de memoria se va a desarrollar en el edificio, más allá de ciertas aspiraciones generales: *"punto de referencia de los Derechos Humanos, memoria significativa, lugar de*

---

13 Cordo, Azul. *Con la verdad como norte*, La Diaria, sección Nacional, p.3, Montevideo, 20 de mayo de 2015.

14 Idem, y en: SDH, *Visita guiada al archivo*, 3 de setiembre de 2015, en http://sdh.gub.uy/inicio/noticias/visita-archivo.

15 Cordo, A. *op. cit.*

reflexión donde se mantienen en pie los ideales del ser humano y su acción libre, firme, basada en valores y convicciones que se mantienen intactos"[16].

Tan magras iniciativas memorísticas desde el gobierno nacional han quedado en parte compensadas por las administraciones departamentales y municipales en estos últimos años, pese a que en muchos casos lo que hemos presenciado ha sido la domesticación y cooptación de iniciativas fruto de voluntades de víctimas y sus familiares, de ex-presos políticos, de grupos de vecinos y organizaciones sociales, y de los grupos de investigación universitarios. Sirvan de ejemplo experiencias como el Memorial de Recordación de los Detenidos Desaparecidos[17], la del Camino de los Fusilados en Canelones[18], el Paseo de San Fernando declarado "Sitio de la Memoria de Maldonado"[19], la construcción del "Espacio Memoria" a los detenidos desaparecidos en Mercedes (Soriano)[20], un memorial al maestro Julio Castro en municipio canario de Salinas[21], un tramo de la ruta 2 que se denominará Vladimir Roslik[22], y colocación de placas homenaje[23], la mayoría vinculadas a una política de memoria de *nomenclátor*.

También ha habido iniciativas memorísticas que han contado con una oposición directa de los gobiernos del fa. Podemos citar la iniciativa de marcación del Batallón de Infantería Nº 13 por parte de los equipos de investigación universitarios dependientes de la sdh. En estos cuarteles militares fue localizado por el giaf un enterramiento clandestino,

16 En http://www.anv.gub.uy/home/noticia.aspx?id_noticia=266.

17 Inaugurado en 2001, en http://www.montevideo.gub.uy/ciudad-y-cultura/arquitectura-y-patrimonio/memorial-en-recordacion-de-los-detenidos-desaparecidos

18 En homenaje a los fusilados de Soca la Junta Departamental de Canelones aprobó la denominación de la ex-Ruta 70, entre ruta 9 km 75, como "Camino de los Fusilados", iniciativa presentada por la Comisión por la Memoria de los Fusilados de Soca y apoyada por el Intendente de Canelones (Marcos Carámbula). Fue inaugurado el 21 de diciembre de 2013, en http://www.comunacanaria.gub.uy/?q=node/9725.

19 Resolución 05033/2014, 27 de junio de 2014, en http://www.fmvoces.com/2015/05/15/el-proximo-miercoles-colocaran-marca-de-la-memoria-en-el-paseo-san-fernando-de-la-ciudad-de-maldonado/. En dicho sitio funcionó un CCD del "Organismo Coordinador de Operaciones Antisubversivas", OCOA 4.

20 Impulsada por la Comisión Memoria, Justicia y Contra la Impunidad de Soriano, la obra se emplazará en un amplio espacio verde de la rambla de Mercedes y recordará a los 10 detenidos desaparecidos del departamento en la última dictadura cívico-militar. En diciembre de 2013 se colocó una piedra fundacional. La obra ha sufrido algunos ataques a lo largo de su construcción. "Espacio Memoria" estará destinado a recuperar y preservar la memoria colectiva para contribuir a evitar que se repitan graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, en http://familiaresdedesaparecidos.blogspot.com.uy/2013/10/concurso-memorial-soriano_10.html.

21 Inaugurado el 23 de setiembre de 2015 en la plaza detrás de Escuela 136 de Salinas. Proyecto apoyado por Comisión Fusilados de Soca y Crysol.

22 Propuesta del Poder Ejecutivo, elevada en setiembre de 2014 al Parlamento. Cuenta con media sanción (Diputados). El ramal de la Ruta Nacional N.° 2, entre el puente internacional General San Martín y el puerto de Fray Bentos, pasaría a denominarse "Vladimir Roslik Bichkov". La exposición de motivos señala que este médico fue "el último muerto de la dictadura", en http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/proyecto-ley-ramal-ruta-2

23 El 26 de setiembre de 2015 la Comisión Especial de la Ley 18.596 colocó una placa de homenaje a Luis Batalla -asesinado el 25 de mayo de 1972- en el Batallón de Infantería 10 de Treinta y Tres.

en cuyas inmediaciones funcionaron varios centros de detención (cd) y un centro clandestino de detención (ccd) conocido como el 300 Carlos o Infierno Grande. La misma oposición que tuvo el proyecto Espacio Memorias para la Paz de Punta de Rieles[24], por el cual un variado conjunto de agentes sociales, sobre el que destacaban la asociación de ex-presas políticas y varios colectivos de vecinos del barrio, buscaban la ocupación del predio y los edificios que conformaban la antigua cárcel política para convertirlo en un lugar de memoria, centro cultural y de formación barrial. El edificio, un antiguo seminario, se mantenía en manos militares aún en el año 2010. En 2011 fue reutilizado por el gobierno como cárcel, frustrando la iniciativa de las ex-presas y vecinos.

Mención especial cabe hacer al proyecto de las 29 Marcas de la Memoria llevado adelante por la Asociación Memoria de la Resistencia (1973-1985)[25], que arrancó en el año 2006 y que en 2015 ha terminado de colocarlas por la geografía urbana de Montevideo, en asociación con la Intendencia de Montevideo (im). De las 29 marcas tan sólo dos se corresponden directamente con espacios represivos: la colocada en 2014 en el ccd de la casa de Punta Gorda, y la colocada en mayo del 2015 en la cárcel política de mujeres de Punta Rieles. Al ser un proyecto que buscaba ser avalado por la im, en el que se buscaba el consenso de las diferentes fuerzas políticas, hubo que prescindir de la marcación de algunos lugares como el Batallón 13. También surgieron algunas polémicas, como el emplazamiento de la marca de la casa de Punta Gorda, a 300 metros del inmueble marcado. Posteriormente fue corregida la ubicación.

En la localidad de Toledo (Canelones) está en marcha el proceso de musealización y conversión en lugar de memoria de las dos fosas individuales clandestinas del Batallón de Infantería Paracaidistas Nº 14, localizadas por el giaf en 2011. Se trata de un proyecto en el que están involucrados el giaf, Familiares, las autoridades municipales y departamentales, y el equipo de la facultad de Arquitectura que diseñó las mencionadas Marcas de la Memoria.

Un espacio que continúa siendo único en el país es el Museo de la Memoria (mume) de Montevideo, dependiente del departamento de Cultura de la IM. Inaugurado en 2007, sigue concentrando el grueso de las actividades vinculadas a la memoria de los crímenes de lesa humanidad de la última dictadura. Como decíamos, y al igual que en Argentina y Chile, el término memoria está en estos museos circunscrito al lapso cronológico de las últimas dictaduras, impidiéndose su desborde hacia atrás y hacia adelante en el tiempo[26]. Aparte de este reduccionismo metonímico, el mume tiene algunas carencias dignas de consideración. Prácticamente en la exposición permanente no hay nada referido a formas de represión que

---

[24] En diciembre de 2011, tras el frustrado proceso de ocupación y resignificación de la antigua cárcel, se inauguró la Plaza Museo de Punta Rieles, a 2 km. de aquella.

[25] Las marcas consisten en unos bancos semiesféricos (de dos a tres) que rodean una placa con la información relevante del espacio de resistencia y/o represión marcado, en http://www.memoria.org.uy/.

[26] Draper, S. De cárceles y museos. Alas, itinerarios artísticos y encuadre de temporalidades. *Contemporánea: historia y problemas del s. XX*, 2: 2011, pp. 183-202.

no sean la cárcel política, con una clara infrarrepresentación de los cd y los ccd. También podríamos valorar lo acertado o no de abrir este museo en la casona de un antiguo dictador del s. xix, y no usar para tal fin alguno de los abundantes espacios represivos de la ciudad que están en nómina del Estado.

Con este panorama no es extraño que hayan aparecido algunas críticas en el seno del fa respecto a las políticas de memoria del gobierno. En la declaración de la Mesa Política nacional del fa del 22 de mayo del 2015[27] se dio apoyo expreso al gt vj del nuevo gobierno de Tabaré Vázquez, pero se distanciaron de las declaraciones del ministro de defensa Eleuterio Fernández Huidobro respecto a algunas organizaciones de derechos humanos. Asimismo, en lo concerniente a las políticas de memoria, se aludió expresamente a la voluntad de *"Convertir los centros de represión en espacios museísticos y profundizar en otras prácticas de memoria"*.

No es de extrañar este posicionamiento, ya que si comparamos los tipos de lugares de memoria que existen actualmente en Montevideo en relación a otras ciudades de la región como Buenos Aires, Rosario, Córdoba o Santiago en Chile, llama la atención que prácticamente no haya memoriales o marcas en los espacios que sirvieron para fines represivos[28], sean cárceles políticas, ccd, cd o cementerios clandestinos. Más aún si pensamos que en los casos argentino y chileno[29] se manejan legislaciones específicas en este sentido, tanto a nivel estatal como provincial y local. Una red de sitios de memoria en este tipo de espacios sería pertinente ya que una de las características del paisaje represivo de Montevideo es la densidad y variedad de estos lugares. Prácticamente no hay un solo barrio libre de estos nodos usados para los proyectos de ingeniería social de la dictadura. Sin embargo lo que caracteriza a Uruguay es el borramiento, la sustitución o el olvido de las huellas, de las trazas materiales de la represión. Tan sólo desde las administraciones departamentales y municipales se han acompañado y desarrollado proyectos de marcación de lugares de memoria que tienen que ver con lo que podemos denominar marcas monumento, es decir, la memoria de las placas y del nomenclátor.

Más lacerante aún es el uso que en la etapa postdictatorial se le ha dado a algunos de estos edificios, de titularidad pública, que lejos de convertirse en lugares de memoria se han vuelto a abrir como espacios represivos, pese a que nunca fueron construidos con tal

---

27 Declaración de la Mesa Política, 22 de mayo de 2015, en http://www.frenteamplio.org.uy/index.php?Q=articulo&ID=1458.

28 Montenegro Minuz, A. *"Escondidos en la ciudad: invisibilidad material de los ex centros clandestinos de detención en la ciudad de Montevideo (Uruguay)"* en: *Memorias sujetadas. Hacia una mirada crítica y situada de los procesos de memorialización*. Edited by S. Biasatti and G. Compañy. Madrid: JAS-Arqueología. 2014, pp. 145-166.

29 Guglielmucci, A. *La consagración de la memoria. Una etnografía acerca de la institucionalización del recuerdo sobre los crímenes del terrorismo de Estado en la Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia, 2013; Alegría Licuime, L., y N. Uribe. *Guía metodológica para la gestión de sitios de memoria en Chile.* Santiago de Chile: Archivo Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi, 2014.

fin. Es el caso del seminario convertido en cárcel política de mujeres durante la dictadura y que hoy de nuevo es usado como prisión, o del ccd Base Roberto, ubicado durante la dictadura en La Tablada Nacional, un edificio para la compraventa de ganado, que tras la dictadura ha pasado por centro de detención de adolescentes del Instituto Nacional del Menor (iname), por cárcel de adultos y actualmente en obras para construir un centro de alta seguridad del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (sirpa). Este edificio, eje de la economía uruguaya desde el s. xix, monumento nacional, y el lugar destinado por la dictadura para la desarticulación del Partido Comunista mediante la Operación Morgan, por la que cientos de secuestrados fueron salvajemente torturados y violados, y en el que se vieron por última vez con vida a 11 detenidos-desaparecidos, lejos de convertirse en un lugar de memoria va a seguir siendo escenario de las políticas represivas del Estado. La principal cárcel política para hombres de la dictadura, el penal de Libertad, sigue también funcionando como prisión.

Según abandonamos los barrios pobres y nos acercamos al centro de Montevideo es menos frecuente esta reutilización en clave penitenciaria de los nodos represivos de la dictadura. Se observan otras reutilizaciones de las cárceles de la dictadura, acorde con las ideas de la ciudad escaparate. Así la cárcel de Miguelete se ha convertido en un Espacio de Arte Contemporáneo, mientras que la cárcel de Punta Carretas es ahora un gran centro comercial. En ninguno de estos casos hay ni siquiera una placa que recuerde los que sucedió tras esos muros. Queda aún por dirimir qué pasará con la Cárcel del Pueblo, un espacio de compleja memoria, pues fue primero utilizado por la guerrilla tupamara para sus secuestros, para pasar después a ser un ccd de la dictadura. En principio este espacio iba a ser gestionado por el mume, hasta que aparecieron una serie de trabas legales que paralizaron el proyecto.

Cabe preguntarse qué ha ocurrido en la sociedad civil organizada para que no haya más demandas y exigencias sobre los espacios represivos como lugares de memoria. Quizás una de las claves se deba al fuerte protagonismo y centralidad de las demandas de Familiares en los reclamos de verdad, memoria y justicia, desde finales de la dictadura. Desde Familiares y organizaciones afines se han marcado los hitos del debate en términos espaciales en la localización de los desaparecidos –cementerios clandestinos–, razón por la que los lugares de tortura y represión han quedado en un segundo plano[30].

Desde estas páginas queremos llamar la atención sobre esta anómala situación que vive Uruguay y sobre la necesidad de implementar verdaderas políticas de memoria por las que el Estado habilite a la sociedad civil organizada la reconversión de los espacios represivos de la dictadura en lugares de memoria.

Si la función de un centro de exterminio fue ser el dispositivo para aniquilar a aquella "otredad negativa" construida por el terror hegemónico, y reorganizar las relaciones so-

30 Allier Montagno, op. cit.

ciales en este sentido[31], recuperar, expropiar, ocupar aquellos espacios que otrora fueron represivos guarda la intención de reconvertir estos sitios en nodos espaciales desde los que revertir las rupturas de los lazos sociales provocadas por la dictadura. Los antiguos centros represivos pueden operar como espacios activadores de participación comunitaria y concientización barrial, que permitan la reconstrucción de lazos solidarios, de confianza en el prójimo, y de crítica social sobre lo que ocurrió en el pasado para revitalizar luchas e ideales inconclusos pero latentes[32].

La creación de una red de lugares de memoria con los espacios represivos de la dictadura, amparada por el Estado, pero gestionada por la sociedad civil organizada, de lo que trata, entonces, es de ejercer una suerte de justicia espacial y de derecho a la ciudad. Lo que el terror diseminó, quebró, fraccionó, ocultó, puede revertirse mediante la reconversión de aquellos nodos represivos en lugares de memoria desde la acción y, por tanto, desde la pasión. Trabajar colectivamente en un lugar donde se produjo el terror permite superar la parálisis, a través de propuestas concretas de acción política, educativa y social.

[31] Feierstein, D. *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2011.

[32] Schindel, E. *"Ahora los vecinos van perdiendo el temor"*. La apertura de ex centros de detención y la restauración del tejido social en Argentina, *Bifurcaciones,* 2013, en http://www.bifurcaciones.cl/.



Mauro Tomasini

Fotografías para armar
20 años de la Marcha del Silencio

Mauro Tomasini[1]

"cuando no hay fotografía el olvido es más fácil"
Susan Sontag

"Buscar lo que ha muerto
para que no se muera
es una ética de la memoria"
Juan Gelman

La fotografía como recurso visual aporta a construir estructuras de identidad y de sensibilidad que se configuran en una sociedad a través del tiempo. Otorgan sentido a una nación y forman parte de la memoria cultural, histórica y social. Algunas fotografías –por di-

[1] Miembro del Servicio Paz y Justicia, SERPAJ Uruguay.

versos procesos políticos, ideológicos y estéticos– se les asignan una determinada densidad simbólica que las lleva a establecerse como síntesis de un momento histórico. Pueden llegar a recuperar o silenciar acontecimientos. Las mismas no solo muestran destellos de ruinas y totalidades, sino que legitiman o deslegitiman formas de ver y mirar; discuten o avalan una ética de la mirada que una sociedad pueda tener de sí misma y de los otros. A su vez, forman parte del archivo de una sociedad que es, por antonomasia, el *"sistema de «enunciabilidad» a través del cual la cultura se pronuncia sobre el pasado"*.[2] En él se almacena la información (cosas salvadas como datos) y la memoria (cosas salvadas a modo de recuerdo).

En su relación con la memoria, la fotografía sirve como dispositivo de producción de discursos, materialidades y subjetividades. Las ceremonias –como lugares de la memoria– utilizan la fotografía como accesorio para enviar mensajes a los vivos, a partir del pasado, de lo que no está, de lo que existió.

20 años, 38 fotógrafos

Este año se conmemora la vigésima Marcha del Silencio. Actividad emblemática que condensa la lucha por memoria, verdad y justicia en relación con nuestro pasado reciente. Cada 20 mayo, desde 1995, miles de uruguayos/as exigen restituir lo negado, hallar lo desaparecido, y promover que no vuelva a ocurrir el horror, la espantosa desnudez vivida en épocas pasadas.

A raíz de este aniversario se realizó la muestra colectiva Imágenes del silencio, en la que participaron 38 fotógrafos.[3] Fue inaugurada en julio en la Galería a Cielo Abierto del Centro de Fotografía en el Parque Rodó.

La idea original surgió de la directora de la Escuela de Fotografía Aquelarre Annabella Balduvino, quien –desde largo tiempo– ha trabajado la temática de los detenidos desaparecidos y su relación con la memoria colectiva. Ella presentó el proyecto al Museo de la Memoria y a la Asociación de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Mientras que la edición estuvo en manos de varias generaciones de fotógrafos, la propia Balduvino, Ricardo Gómez, Pablo Porciúncula y Cecilia Vidal.

Para Annabella "*la fotografía siempre es memoria*"; sirve para preguntarse "*por qué pasó*"; Plantea cosas que pueden desatar emociones o construir otras sensibilidades sobre

---

2 Foucault. Michel (1979): *La arqueología del saber*, Siglo XXI, pág. 129-133.

3 Marisa Adano, Ricardo Antúnez, Alejandro Arigón, Panta Astiazarán, Annabella Balduvino, Leo Barizzoni, Óscar Bonilla, Mauricio Bruno, Javier Calvelo, Matilde Campodónico, Leonardo Carreño, Marcelo Casacuberta, Benjamín Castell, Martín Cerchiari, Nicolás Correa, Andrés Cribari, Diego Hernández, Agustín Fernández, Dante Fernández, Iván Franco, Mónica Giudicelli, Ricardo Gómez, Carlos Lebrato, Adrián Markis, Santiago Mazzarovich, Lucía Melgarejo, Fernando Morán, Fredy Navarro, Martha Passeggi, Carlos Pazos, Sandro Pereyra, Pablo Porciúncula, Juan Manuel Ramos, Miguel Rojo, Daniel Stapf , Carlos Tato, Jorge Tiscornia y Cecilia Vidal.

algo. La fotografía como memoria transmitida nos coloca en un lugar de enunciación, de preguntas. No muestra cosas juzgadas, por eso –según la editora– "*tiene mucha similitud con la narración, con el relato*." Las imágenes cuentan una historia que no está sujeta a control. Siempre emerge de ellas algo que posibilite construir otra verdad o develar los detalles de una totalidad. Al igual que la memoria, las fotografías cuentan los hechos desde adentro, mientras que la historia cuenta los hechos desde afuera.

La muestra fue realizada con el apoyo del Centro de Fotografía de Montevideo, que brindó los recursos materiales y el lugar para la exposición. Asimismo, los fotógrafos que participaron, más allá de la lectura política que puedan tener de la marcha, reflejaron su compromiso con la profesión, ofreciendo su trabajo de forma tácita.

Esta muestra se inscribió en una serie de actividades diversas de conmemoración de la marcha del silencio organizado por el Museo de la Memoria y Familiares de Detenidos Desaparecidos. En este sentido se llevó a cabo un Festival de Cine Documental en la sala Zitarrosa[4], una exposición denominada *"Poéticas del silencio - 20 años de marchas"* en el Subte Municipal[5], se creó una página web, afiches y videos por parte de la Comisión de Derechos Humanos de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (FEUU) y se editó el CD *"Haciendo Memoria"* que recopila 20 canciones de autores uruguayos sobre la temática.

[4] Las películas exhibidas fueron *"El cultivo de la flor invisible"* de Juan Álvarez Neme, *"DF, destino final"* de Mateo Gutiérrez, *"El círculo"* de José Pedro Charlo y Aldo Garay y *"Las manos en la Tierra"* de Virginia Martínez.

[5] Los artistas que participaron fueron Federico Arnaud / Raquel Bessio / Oscar Bonilla / Luis Camnitzer / Pablo Conde / Rubens Fernádez Tudiri / Anhelo Hernández / Alma Kopl / Raquel Lejtreger / Dumas Oroño / María Estela Peri / Martha Passeggi / Mario Sagradini / Rafael Sanz / Jorge Soto / Juan Angel Urruzola / Ernesto Vila. Mientras que los curadores fueron Annabella Balduvino, Elbio Ferrario y Rulfo.



Diego León Pérez

Centro Cívico "Luisa Cuesta"

El 26 de junio de 2015 se inauguró el Centro Cívico *"Luisa Cuesta"*, local ubicado en el barrio Unidad Casavalle, en la calle Gustavo Volpe 4060.

Este nuevo centro de atención, asesoramiento y orientación cuenta con servicios del Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Cultura, Banco de Previsión Social y Centro de estudiantes de Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Intendencia Municipal de Montevideo y Municipio D.

La apertura del local forma parte de un proceso de construcción de ciudadanía, que busca acercar diferentes servicios al barrio, la promoción y el acceso a derechos. Está enmarcada en las acciones del Plan Cuenca Casavalle. En este Centro se atenderá a toda la población de la cuenca del arroyo Miguelete, la que se estima en aproximadamente 50.000 personas.

Con el nombre de este centro se procura homenajear a Luisa Cuesta, quien por más de 30 años promovió el respeto a los derechos humanos en Uruguay. Luisa tiene 94 años, y es integrante del grupo de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. Desde 1976, tras la detención de su hijo Nebio Melo durante la dictadura cívico-militar, comenzó una búsqueda incansable, denunciando a nivel nacional e internacional la violación de los derechos humanos. Se ha convertido en una de las más reconocidas luchadoras en procura de Verdad, Memoria y Justicia en relación a los crímenes del terrorismo de Estado.[1]

[1] Fuentes: http://municipiod.montevideo.gub.uy/node/2323, http://www.bps.gub.uy/9571/bps-presente-en-nuevo-centro-civico-en-unidad-casavalle.html

Un ejercicio de memoria colectiva

Diego León Pérez Calabrese[1]

Esta es la historia de una parte del trabajo de la comisión Derechos Humanos de la Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (feuu) de cara a la 20ª Marcha del Silencio. Por lo tanto, en este capítulo se referirán hechos parciales desde una visión parcial. En ese entendido, también es importante recordar que este texto refiere a hechos que ocurrieron mayormente entre abril y mayo de 2015, siendo escrito en octubre, cuando el panorama político nacional (publicación del video del sirpa, discusión presupuestal, conflicto de la educación y represión en el codicen) está considerablemente más revuelto.

Sin embargo, ante eso, creemos que sacamos en limpio algunas cuestiones que trascienden la coyuntura. Después de todo, no es que hayamos despertado de un idilio, sino que algunos emergentes ya se podían vislumbrar desde antes.

Pero vamos a lo nuestro: en febrero de 2015, mientras planificábamos el trabajo del año, llegaron a la feuu delegados de Madres y Familiares a solicitar nuestra colaboración, no solo para organizar la marcha (que siempre colaboramos), sino para tomar el tema y levantar las banderas que a ellos ya les cuesta levantar. Esta ya es la vigésima marcha que hacen. ¿Qué tema? La lucha contra el terrorismo de Estado, que vive a través de sus consecuencias, negando justicia, ocultando verdad, participando en negociados, pero sobre todo haciendo política, configurando nuestra política a través de la impunidad. A veces incluso parecería que es la forma predilecta de actuación de algunos sectores del Estado. ¿Qué banderas? Las de la verdad, la memoria y la justicia. Las que siempre levantó Familiares, las que siempre deben levantarse. Es que los familiares no solo sueñan con encontrar a sus seres queridos. Sueñan con una sociedad donde su tragedia no pueda repetirse.

Aquí es necesario detenernos un minuto para hablar de cómo nos sentimos, como personas y militantes. En un mundo tan entreverado, donde hacer política parece que fuera sinónimo de jugar fichas en un tablero que no armamos, con unas reglas de juego por las que nadie nos preguntó, donde lo que vale es desplegar un pragmatismo implacable, nosotros sentimos que se podía hacer política de otra manera que no fuera esa. Diferente no necesariamente en sus formas. Después de todo, estábamos organizando una marcha, ¿dónde está la novedad en eso? Diferente en su sustancia.

Reconociéndonos, a través del amor y del ejemplo, como actores que disputaban sentidos antes que disputar espacios. Y tal vez fue esa idea de que lo que había que disputar era el sentido de las cosas, la manera de entender nuestra historia reciente, la manera de

[1] Estudiante de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales UDELAR, militante del Centro de Estudiantes de Ciencias Sociales (CECSo) y la Comisión Derechos Humanos de la FEUU.

concebir al país y también a nosotros mismos como militantes, a nuestras organizaciones; la que guió nuestra labor.

Es necesario rescatar nuestra historia, y para eso hay que rescatar la memoria de nuestros compañeros y compañeras desaparecidos. Quiénes eran, por qué militaban, qué los hacía felices, qué los ponía tristes. Qué les hicieron, dónde, cuándo y por qué. Rescatar su dimensión humana para salvar su dimensión política. Eran personas, no santos para poner en estampitas y que después cualquiera los saque a pasear cuando precise un aplauso o un voto.

Rescatar la historia de los familiares, su lucha, su sufrimiento, sus alegrías, su vigencia, su humanidad, sus enormes ganas de vivir y que la gente viva. Ellas y ellos tampoco son piezas de museo para poner en una vitrina que marche en procesión cada 20 de mayo, o cada vez que alguien quiera sacarse chapa de demócrata. Son un ejemplo de lucha, de pasión, de amor, de perseverancia, y ante todo personas que se han de levantar todos los días, y aunque carguen con esa tristeza en sus ojos, han de hacerse la comida, ir a trabajar y seguir buscando.

Rescatar la historia reciente de nuestra democracia, no como ese idilio bobo donde los grandes hombres de la patria movieron a un pueblo que finalmente llegó al edén democrático que es el Uruguay de hoy, sino también la historia de aquellos que quedaron por el camino, a los que el régimen del 85 les ha servido a medias y se ha encargado de ser despiadado con sus disidentes y su disenso.

Rescatar la voz de aquellos que nacimos en democracia pero que al parecer no tenemos derecho a cuestionarla. Siempre somos blanco de la crítica tonta, obtusa, chata y ruidosa: que no sabemos cómo era, que no valoramos lo que tenemos, que si acaso nos gustaría que volviera la dictadura. Como si no nos enteráramos que este es el mejor de los mundos posibles, y que es esto o las botas. Las botas nunca se terminaron de ir, y a pesar del auto, la hipoteca y las elecciones cada cuatro años, nuestro país sigue sangrando y en tanto no se reconozca eso vamos a seguir en la misma.

Trabajamos para la convocatoria a la marcha en dos iniciativas para la campaña: un spot para redes sociales y una propuesta para ejercitar la memoria. Además, realizamos la pegatina de afiches de convocatoria en los días previos a la marcha. Aquí me quiero centrar en la segunda:

Nuestra idea era, por un lado, convocar a la 20ª Marcha del Silencio; por otro, contar un pedazo de los últimos 20 años de historia nacional; pero lo más fundamental era, sobre todo, acompañar (nosotros, quienes han colaborado con esta campaña y a quiénes les ha llegado) a Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos en su lucha, que es para nosotros un ejemplo y un orgullo.

Para esto realizamos una colección, compuesta por afiches y textos. Los afiches compuestos a su vez por una foto tomada por fotógrafos/as locales, de algún suceso o momento

de esta historia que consideramos relevante seleccionar, ya fuera por lo que decía la consigna correspondiente a ese año, o por el momento particular que la fotografía captaba. Demás está decir que estos recortes son arbitrarios y nacen de una suma de subjetividades, las nuestras y las de los/as fotógrafos/as. Es que con cada afiche quisimos decir algo, hacer una pregunta. Las respuestas la dejaremos a criterio de quien lo mire.

El otro elemento de esta campaña eran los textos, que acompañaban cada uno a cada afiche. La consigna fue simple, pero en su simpleza encerraba una tremenda profundidad. Queríamos que cada persona que convocáramos escribiera unos breves párrafos de esta historia. Cada columna llevaría por título un año y su consigna. Algunos la eligieron, a otros se las dimos. A todos les pedimos que ref exionaran, o bien sobre la consigna, o bien sobre algo que había acontecido ese año, si tenían algún recuerdo sobre la marcha, o sobre qué le despertaban las marchas, con total libertad.

Entre las columnas encontraremos puntos de vista diversos, formados desde diferentes lugares. Convocamos personas de la comunicación, el periodismo, la política, la academia, el deporte y la cultura. Convocamos a personas que tienen muchas diferencias políticas entre sí, diferentes sensibilidades, diferentes trayectorias. Sabemos que para ninguno fue fácil este ejercicio, pues requería, para ser realizado, dos cosas fundamentales: en primer lugar, derribar cierto muro de cristal que han puesto sobre Familiares. Esa sensación de, por no querer meterse en la vida de gente que ha sufrido mucho lleva a no opinar, o al menos a no exponer las experiencias personales porque *"qué tengo yo para decirle a esta gente..."* Como que hay algo innombrable que frena y aleja, aún desde el compromiso y la convicción.

Por otro lado y más allá de los puntos de vista diversos, requería estar a la altura de un imperativo ético que atraviesa todo, y creemos que es compartido por quienes han colaborado con esta campaña: si hay algún propósito fundamental de una democracia, es que el horror que significó el terrorismo de Estado no se repita, y para esto es fundamental trabajar por Verdad, Memoria y Justicia. Esas son las condiciones (tal vez no suficientes, pero sí necesarias) del nunca más.

Somos conscientes de que estas voces son parciales, que plantean un recorte particular de la realidad, y que no dan una visión total sobre estos 20 años. No fue lo que buscamos. Sabemos que hay mucha gente en nuestro país con mucho para decir sobre esto, y nos gustaría alentarlos a hacerlo. Lo que buscamos es que hablen, escriban, conversen, pregunten y critiquen. Así, de a poco, nos iremos haciendo dueños de nuestra historia.

En un país repleto de gerontes con mente obtusa, que pretenden monopolizar la política, donde una generación fukushamista pensó que la historia había terminado con ellos, donde el lugar de los jóvenes oscila entre la celebración onanistica de su condición de juventud (tautología que tarde o temprano se rompe con la edad) o la fuerza de resistencia a los embates reaccionarios (para que después ellos pudieran seguir haciendo la misma política de siempre), los familiares hicieron una apuesta diferente. Apostaron en jóvenes dispuestos a hacer política más allá de reclamitos en tanto jóvenes. Tuvimos la suerte y el honor de que

nos tocara a nosotros, pero nosotros acá somos la anécdota: lo importante es que Familiares entendió que debía abrir la cancha para que su lucha volviera a cobrar fuerza.

La convocatoria fue un éxito. Contactamos con más de una decena de fotógrafos/as, quienes amablemente cedieron su trabajo, además recuperamos algunas fotografías de archivo de la propia organización, que abrieron una puerta a la cara personal de las movilizaciones. A su vez, recibimos más de 40 textos (nuestro objetivo eran 20) que expresaron, desde los más diversos puntos de vista y estilos literarios, cómo es que el terrorismo de Estado nos sigue doliendo.

Cada texto es diferente al otro, pero todos comparten la certeza de que para que la tragedia del terrorismo de Estado no se repita es necesario verdad, memoria y justicia, y cada persona que colaboró con nosotros estaba dispuesta a hacer su parte.

Agradecemos a todas las personas que han colaborado con esta campaña aportando fotografías, textos, lecturas, contactos o conversaciones y a la Coordinación por la 20ª Marcha del Silencio.

Queremos agradecer especialmente a Soledad Platero, Gabriel Delacoste, Agustín Lucas, Eduardo Pérez, Manuela Abraham, Federico Graña, Rodrigo Arocena, Rafael Paternain, Judith Sutz, Camilo López Burián, Lucas Silva, Martín Peralta, Pablo Martinis, Diego Pérez, Mariana Licandro, Mariana Mosteiro, Angélica Vitale, Ignacio Pardo, Alejandra Casablanca, Martín Couto, Guillermo Lamolle, Oscar Goldaracena, Pablo Chargoñia, Cristina Fernández, Álvaro Carballo, Gabriel Mazzarovich, Susana Mallo, Esteban Kreimerman, Azul Cordo y Raúl Castro por haber dedicado su tiempo y su sensibilidad a este humilde ejercicio de memoria.

También queremos agradecer a Diego Correa Bayarres, Jennyfer Piazza, Agustín Fernández, Artigas Pessio, Santiago Mazzarovich, Rebelarte, Álvaro González Novoa, Martha Passeggi, Nairí Aharonián, Sandro Pereyra y al Comité de los Derechos del Niño Uruguay, por ceder su trabajo fotográfico, ofreciéndonos esas piezas indispensables para la construcción de nuestra memoria colectiva.

Además queremos agradecer a la gente de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos por su apertura y su confianza a la hora de dar el visto bueno a una campaña, que por sus características, tiene resultados imprevisibles, tanto desde los resultados en términos de difusión como en el de los contenidos que serán difundidos.

Todas las columnas pueden consultarse en la página de Facebook de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos.



Mauro Tomasini

Genocidio Armenio: 100 años de impunidad
Identidad y memoria de la comunidad armenia del Uruguay

Sarkis Panosian[1]

La memoria tiene un papel significativo como mecanismo para fortalecer el sentido de pertenencia a un grupo o comunidad. Más aún cuando la historia relata opresiones, angustias y silencios. El pasado cobra vida y se refleja en los sentimientos de autovaloración del grupo; este se consolida y se fortalece en cada espíritu que se apropia de la lucha.

Las memorias del Genocidio Armenio, son una de las tantas que insisten en permanecer lejos del olvido. No solo son producto de las transmisiones generacionales sino que se actualizan constantemente en el presente, de la mano de una juventud que activa el pasado en busca de justicia y reconocimiento.

Cien años se cumplieron desde aquel 24 de abril en el cual el pueblo armenio comenzaría a ser víctima del peor de las desgracias: el deseo de su desaparición total. Por un lado, un Estado enfermo, con ansias de poder, temeroso de los caminos que lo llevaría el agota-

[1] Integrante del colectivo Jóvenes Armenios del Uruguay.

miento de su majestuoso Imperio Otomano. Del otro lado, el Estado turco preso de la peor de las fobias: el otro, lo distinto.

No demoraría en impartir las órdenes más crueles, producto de una planificación sistemática con el solo objetivo de poner fin a sus existencias. Talaat Pasha, uno de los máximos ideólogos del Genocidio Armenio asentaba por escrito su plan: *"El Comité, esperanzado hacia el futuro, ha decidido aniquilar a todos los armenios que viven en Turquía, sin permitir que siquiera uno permanezca vivo, y para esta finalidad, ha conferido al gobierno la más amplia autoridad"*[2].

El plan de exterminio parecía no tener marcha atrás. Pronto comenzaron las torturas, las violaciones, los asesinatos y las deportaciones. Más de 1.500.000 armenios fueron masacrados, la pequeña proporción restante huyó hacia territorios que le concedieran un poco de paz.

El 80% del territorio armenio fue usurpado por los turcos, su población quedó devastada y sus elementos culturales, mutilados. A partir de 1915 nadie hablaría de los armenios, se limitaría a un punto imperceptible en el mapa. Los sobrevivientes abrirían las puertas al silencio; a aquel silencio que entra cuando dejan sus huellas acontecimientos profundamente traumáticos, situaciones de represión y escenarios de sufrimiento colectivo.

¿Reconocimiento? ¿Justicia? ¿Reparación? Absolutamente nada. Pasaron cien años y aún el Estado turco hace alarde de su empaquetado discurso que sólo exhibe negacionismo y xenofobia. De este modo, la impunidad evita que el hecho quede preso de la tradición y del pasado, sino por el contrario es incorporado y recordado. Memoria, verdad y justicia son términos que parecen fusionarse porque el sentido del pasado sobre el que se está luchando es, en realidad, una demanda de justicia actual.

Esto ocurre en Uruguay, una de las tantas cunas que recibieron armenios a partir de la tragedia. Hoy esta comunidad con más de 20 mil armenios cuenta con múltiples edificaciones como colegios, iglesias y clubes que permiten mantener su vida institucional activa. Ejemplo de su compromiso con la memoria del pueblo fue su incansable labor hasta convertir a la República Oriental del Uruguay en el primer Estado capaz de reconocer el Genocidio Armenio en 1965.

De esta comunidad a la vanguardia del resguardo de las reivindicaciones del pueblo armenio y la búsqueda de la verdad, f orece su sector juvenil que ha conquistado espacios de lucha dentro y fuera de la comunidad.

El pasado 23 de abril, los Jóvenes Armenios del Uruguay junto a la Comisión de Conmemoración del Centenario del Genocidio Armenio convocaron a una marcha bajo el lema *"Memoria, Justicia y Reparación"*. Miles se hicieron presentes para adherir a esta causa marchando desde la Intendencia de Montevideo hasta la Plaza Independencia, por la Ave-

[2] SARAVIA, Mariano. *"El Grito Armenio"*, 2007 pág. 10, Córdoba, Argentina.

nida 18 de Julio. La imponente columna de participantes estuvo encabezada por un grupo de niños junto a los pabellones patrios, seguidos de autoridades nacionales que guiaban la marcha de una multitud que portaba antorchas, pancartas y banderas. Organizaciones políticas y sociales se hicieron presentes, junto a ciudadanos uruguayos que se solidarizaron con esta significativa conmemoración.

"Las fechas y los aniversarios son coyunturas de activación de la memoria. La esfera pública es ocupada por la conmemoración (...) aparecen voces nuevas y viejas generaciones que preguntan, relatan, crean espacios intersubjetivos, comparten claves de lo vivido, lo escuchado, o lo omitido" [3]. El recuerdo de cada ser, de cada familia transmitidos a través de relatos, forman parte de narrativas colectivas que son reforzadas por estas formas de conmemorar. De este modo, las memorias del Genocidio Armenio son resignificadas en cada niño, en cada joven y adulto que llevaba una vela en honor a sus antepasados. Aquellos dolores viejos son removidos en acciones presentes. Algo de ello, se advirtió durante la marcha cuando un grupo de actores recrearon escenas vinculadas a las experiencias de refugiados de guerra y genocidios a lo largo de la historia de la humanidad.

Al finalizar, se realizó el Toque por la Vida en la explanada de la Plaza Independencia. Del mismo participaron Garo Arakelian, Alejandro Spuntone y Guzmán Mendaro como así también el Grupo Snake quienes interpretaron su repertorio en vivo.

La marcha fue una de las actividades que la comunidad armenia del Uruguay organizó como parte de esta conmemoración tan trascendental. Por su parte, el Acto Central se realizó el 24 de abril en el Palacio Legislativo con la presencia de importantes autoridades nacionales, entre ellas, el actual Presidente de la República junto a los últimos cuatro jefes de Estado. En representación del Poder Ejecutivo, se dirigió a los presentes el Vicepresidente Lic. Raúl Sendic, quien destacó al reconocimiento del Genocidio Armenio por parte del gobierno de la República Oriental del Uruguay como un hito. *"Ningún atropello como el sufrido por el pueblo armenio –en el que se avasalló el respeto, el derecho, la paz y la libertad–, ha podido* contra expresiones como esperanza y vida *y la Comunidad Armenia del Uruguay las honra con su accionar cotidiano y permanente en pro de esos principios"*, manifestó Sendic.[4]

Uruguay fue uno de los países que no solo refugió a los sobrevivientes del Genocidio Armenio sino permitió la construcción de su espacio identitario en un marco de respeto y tolerancia a la diversidad. A partir de allí, crecieron las nuevas generaciones alejándose del conformismo de dejar al pasado en su lugar, lejos en el tiempo y en el espacio. El olvido se dibujó en la comunidad como una amenaza, como la forma más brutal de violentar el pasado, por ello la bandera fue siempre salvarlo. Darle en el corazón del presente, una nueva actualidad[5]. Sendas comunes ha tomado la lucha por la búsqueda de la verdad y la justicia en las víctimas que ha dejado la última dictadura militar en el Uruguay. Se trata de memo-

3 JELIN, Elizabeth. *"Los trabajos de la memoria"*, pág. 11, 1998 Buenos Aires, Argentina.
4 www.causaarmenia.org, 24 de abril de 2015.
5 JELIN, Elizabeth. *"Los trabajos de la memoria"*, pág. 11, 1998 Buenos Aires, Argentina.

rias individuales enmarcadas socialmente, compartidas con el resto. Estas están vinculadas a valores y visiones del mundo y del país en el que queremos vivir.

Hoy, el sector juvenil de la comunidad armenia del Uruguay elige ser parte de un país libre, tolerante y justo; que marche siempre hacia la construcción de principios democráticos y progresistas. Esta juventud elige llamar "compañeros" a todos aquellos que comparten estos sueños y trabajan para que se cumplan.

La amplia participación de agrupaciones sociales y políticas uruguayas en la marcha de conmemoración del Genocidio Armenio fue muestra de ello. Esto fue resultado de cuantiosas actividades y discusiones compartidas, como la Marcha numero veinte de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos. En la mesa coordinadora participó la Juventud Armenia del Uruguay como organismo que comparte las mismas inquietudes respecto a la violación de los Derechos Humanos, la impunidad y la injusticia.

Hoy, vientos de transformación revolucionan las costumbres y el comportamiento de la juventud, un sector que aparece como autónomo y libre para obrar según sus resignificaciones del pasado. Esta juventud, nacida en democracia, se encuentra lista para cuestionar códigos, acciones y discursos vigentes[6]. Sus memorias sobre el pasado contribuyen a la construcción de su identidad en el presente. Estas identidades y memorias no son cosas *sobre* las que pensamos, sino cosas *con* las que pensamos, forman parte de nuestra existencia, nuestras relaciones y nuestras historias.

6 KORINFELD Y VILLA, compiladores. *"Juventud, Memoria y Transmisión"*, 2000, pág. 122.

Huellas actuales de la tortura y la prisión política

María Celia Robaina[1]

El serpaj además de cumplir un imprescindible rol social en nuestro país, ha sido en lo personal una escuela en la que recibí aprendizajes que me han acompañado a lo largo de la vida. Tuve el privilegio de ser partícipe acerca del historia durante los años ochenta y noventa. De Perico y demás compañeros aprendí de su compromiso con la verdad y la justicia; ejemplos de vida, de valentía, y a la vez de esperanza. Allí conocí que junto a otros es posible modificar realidades adversas e injustas, sólo se necesitan ganas y fuerzas que se entrelacen. En el origen del serpaj los derechos humanos comenzaron siendo una bandera para defender la dignidad ante los atropellos del terror; luego con el correr del tiempo y ya en democracia esta noción se fue nutriendo de otros significados jurídicos, sociales, históricos, filosóficos, psicológicos. Derechos humanos como condiciones materiales posibilitadoras de desarrollo humano, pero también como modos de producción de nuevas subjetividades liberadoras de opresiones. La institución fue pionera abriendo caminos en torno a la educación con enfoque de derechos, a nivel de la enseñanza formal y de la educación popular. En aquellas experiencias descubrí mi pasión por la docencia.

Por más de 30 años serpaj ha cumplido un rol fundamental para nuestra sociedad, el de visibilizar lo inaceptable, lo repudiable, gobierne quien gobierne, sin fidelidades partidarias, pero con una clara fidelidad a los principios éticos de los derechos humanos. Lo recibido en serpaj ha orientado gran parte de mi desarrollo personal y profesional, el que he podido desplegar en otras organizaciones y a nivel académico. Es por todo ello, que hoy es un honor para mí regresar a mis orígenes para realizar esta pequeña contribución a su Informe Anual.

En estas líneas me propongo compartir algunos aportes desarrollados en mi tesis de maestría titulada *"Psicoterapia y efectos tardíos de tortura y prisión política en Uruguay"*, estudio basado en entrevistas en profundidad realizadas a 12 psicoterapeutas (psicólogas/os y psiquiatras) que han acumulado la mayor experticia en el país, en la atención a ex presas/os políticos. Se privilegiaron las psicoterapias transcurridas en el período 2007-2012. Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿Qué efectos de la tortura y la prisión se observan en la actualidad? ¿Qué particularidades tienen las psicoterapias con esta población? ¿Qué orientaciones son importantes para la formación de los psicoterapeutas? En este artículo me detendré en las respuestas a la primera interrogante.

---

[1] Mag. Psicología Clínica por UdelaR. Especialista en Actuaciones Psicosociales en Violencia Política y Catástrofes, por *Universidad Complutense de Madrid y GAC. Prof. Adj. Instituto de Ps. de la Salud, Facultad de Psicología, UdelaR*. Miembro de Cooperativa de Salud Mental y derechos humanos (cosameddhh).

Es frecuente escuchar que lo ocurrido en la dictadura es algo del pasado que hay que olvidar para seguir adelante. Se cree que hablar de estos sucesos es hablar del pasado, sin embargo, el trabajo que realizan estos psicoterapeutas se vinculan con sufrimientos del presente. De lo que se habla entonces, es de lo actual de aquel pasado traumático. Es menester aclarar, que nada de lo que aquí exponga se puede generalizar a toda la población de ex presas/os políticos, sólo es posible arribar a algunas conclusiones sobre efectos actuales, que los profesionales observan en quienes han acudido a consultar en ser soc[2], cosameddhh[3] y a nivel particular con destacados profesionales.

La necesidad de estas psicoterapias demuestra que lo traumático no conoce de temporalidades, que la aplicación sistemática de torturas físicas y psicológicas, pudo ocasionar daños que podrán emerger en diferentes momentos de la vida. A su vez, se plantea que hay daños o re-victimizaciones que continúan a través de la impunidad con la que nuestra sociedad ha manejado estos crímenes tan atroces. Cuando lo traumático social no ha sido suficientemente saneado por la sociedad, seguirá produciendo efectos en las personas más afectadas y en sus vínculos más cercanos. El olvido y la impunidad, que en Uruguay fue sostenida por la ciudadanía en dos oportunidades, pretendieron establecer "borrón y cuenta nueva", lo que ha llevado a que las historias se privaticen al no darles cabida al nivel de lo histórico nacional.

Los psicoterapeutas observan que a partir de que comienzan ciertos procesos de reparación, desde la creación de la Comisión para la Paz, pero mayormente desde el año 2005, se constata que el tratamiento político-social de los traumatismos habilita nuevos procesamientos en las víctimas. Quienes estuvieron recluidos por motivos políticos fueron objeto de destrato, humillación y martirios en forma continuada. Aunque se puede diferenciar un tiempo de torturas físicas y psicológicas de mayor envergadura durante el primer periodo posterior a la detención, realizada generalmente en centros clandestinos, las personas fueron sometidas a un sistema torturante, planificado y sistemático, en forma constante hasta el momento de su liberación. Según Ser paj[4] el tiempo de reclusión promedio fue de 6,6 años para los hombres y de 5,7 años para las mujeres.

En términos psíquicos la tortura se entiende como una práctica científicamente planificada para desmontar los mecanismos de la identificación primaria[5], que se propone llevar

[2] ser soc (Servicio de Rehabilitación Social), ONG que ofreció reparación en salud, en particular en salud mental a miles de personas que portaban efectos del terror de Estado, entre 1984 y 2009. Ofreció atención a: ex presas/os, des-exiliados, ex clandestinos y a los familiares de estos tres grupos, así como a familiares de detenidos-desaparecidos y familiares de asesinados políticos.

[3] Cooperativa de Salud Mental y Derechos Humanos, organización contratada por el MSP desde 2009 a la fecha, para brindar reparación en salud mental a beneficiarios de las leyes 18.033 y 18.596, víctimas del terrorismo de Estado.

[4] Servicio Paz y Justicia (1989). *Uruguay. Nunca Más. Informe sobre la violación a los Derechos Humanos (1972 - 1985)* (3a. ed.). Montevideo: Altamira s.r.l.

[5] Gil, Daniel et al. (1990). *El terror y la Tortura.* Colección Biblioteca de Psicoanálisis, Serie Textos. Montevideo: EPPAL Ltda.

al torturado a la destrucción de su yo y de su mundo simbólico, de modo que esas singulares vivencias queden en un registro anterior al del lenguaje, sostiene Daniel Gil. Aunque la tortura se aplica sobre el cuerpo, persigue el objetivo de transformar a la persona en alguien sin ideales ni expectativas, sin voluntad y sin confianza, convertirlo en un ser sometido. A través de la aplicación del terror se busca fundar un sistema de control y destruir al "opositor". Por otra parte, la vivencia de soledad extrema durante la tortura física, está dada porque afecta el núcleo más personal y básico de la identidad como lo es el cuerpo[6].

(...) "Pero las figuras del mal (la tortura, desaparición, guerra, genocidio) no generan experiencia ni enseñanza, sino vacío representacional. La experiencia catastrófica es un agujero en la continuidad representacional inherente a la vida psíquica. El horror y el dolor extremo no generan experiencia sino espanto, no genera representaciones y relato sino vacío representacional y por consiguiente lo ocurrido es difícilmente transmisible y compartible"[7].

El equipo de Salud Mental del Centro de Estudios Legales y Sociales (cel s)[8], formula una explicación que permitiría comprender el porqué de lo inenarrable de estas experiencias. Establece un paralelismo entre las primeras experiencias de indefensión humana en el que la vida depende de un Otro que al libidinizarlo posibilita la cohesión del Yo, y la tortura, en la que el sujeto sería llevado a una situación de máxima indefensión, donde el torturador sería el único Otro disponible al que el sujeto tendría acceso. La humillación y la culpa por esa dependencia involuntaria con quien busca destruirlo, provocarían vivencias que entrarían en la categoría de lo inenarrable.

Los represores buscaron doblegar a sus víctimas a modo de llevarlos a la delación y al arrepentimiento. Sin embargo ese objetivo, según los testimonios, no lo alcanzaron con la mayoría de los prisioneros. Es frecuente que los ex detenidos sostengan que estaban sumamente convencidos de las razones por las que militaban y expresan satisfacción por haber podido resistir a las torturas. Quizá por ello los militares se propusieron la tarea de ocasionarles daño psíquico o "quebrarlos" (expresión utilizada por los ex presos) durante el tiempo que estuvieran recluidos, explica Daniel Gil.

Los martirios durante el tiempo de detención fueron constantes, la arbitrariedad y la confusión buscaban que los presos no pudieran anticipar lo que vendría y por tanto pre-

6 Kordon, D; Edelman, L; Lagos, D; Keener, D, (2002) *"Trauma social y psiquismo. Consecuencias clínicas de la violación de derechos humanos"* en *Paisajes del dolor. Senderos de Esperanza. Salud Mental y Derechos Humanos en el Cono Sur*. Eat ip; gt nm/rj; Cintras; Sersoc. Buenos Aires: Polemos.

7 Viñar, M. (2011) *"El enigma del traumatismo extremo"* en Revista uruguaya de Psicoanálisis (en línea), 113, 55-66. ISSN 1688 - 7247.

8 CELS. Equipo de Salud Mental (Argentina) (1989) *"Algunas Reflexiones sobre la tortura" en Derechos Humanos: Todo es según el dolor con que se mira.* Instituto Latinoamericano de Salud Mental y Derechos Humanos. Santiago de Chile: Ediciones ILAS.

pararse para ello. Aldo Martín[9] detalla una serie de medidas torturantes habituales en las cárceles políticas y las asemeja a las prácticas nazis en los campos de exterminio: rutinas de vida arbitrarias (alimentarias, higiene, sueño), dificultades para el contacto con el afuera (restricción de visitas, censuras, lecturas), criterios de selección psicopatológicos o por diferencias políticas para elegir quienes permanecerían en la misma celda, identificación con un número, uso del uniforme y corte de pelo.

No se puede perder de vista que si bien la tortura fue aplicada en el cuerpo de algunos sujetos, ésta persiguió fines políticos. La tortura ocupó en el imaginario social, una imagen potente para infundir miedo a toda la población. Lo que se buscaba era eliminar todo intento de rebeldía y oposición, domesticar a la sociedad en su conjunto. Desde aquí comprendemos los efectos psicosociales, que no se concentran en quienes fueron sus víctimas directas. Por lo que el procesamiento de lo traumático social se convierte en necesidad social y política. Saneando ese, nuestro pasado, saneamos la democracia.

¿Qué efectos se observan en la actualidad?

El horror, incluido en el psiquismo como cuerpo extraño, se expresa en el gesto, en la mirada, a veces en el síntoma, sobre todo físico, y en otros rasgos anclados en el carácter, como la aprensión, el temor ante un gesto, una mirada. El clima afectivo que se transmite es de desconfianza, incluso hacia sus propios hijos. Son aquellas marcas no significables que se transmitirán a los niños, explica Maren Ulriksen[10].

Los entrevistados destacan que a medida que se amplían las políticas de Reparación, los pacientes hablan más de los sucesos traumáticos. Por lo que podemos afirmar que el procesamiento macro social de los traumatismos agiliza procesos personales. Los terapeutas sostienen que a partir del año 2005, por primera vez –a diferencia del anterior período– los pacientes se acercan a la consulta impulsados por el deseo de procesar vivencias de la tortura y la prisión. Surge como novedad el hecho de que revelen necesitar un espacio para hablar de esas vivencias, lo que aparece enunciado en forma explícita desde el motivo de consulta manifiesto.

El desvelamiento o la denuncia ante la opinión pública, expuso la crudeza de los crímenes (hallazgo de restos óseos de desaparecidos, aparición de menores apropiados, procesamiento de responsables, denuncias judiciales) lo que habilitó la circulación de palabras en otros ámbitos sociales: de enseñanza, laborales, barriales, familiares. Las nuevas generaciones comenzaron a preguntar o el pasado se transformó en tema de interés social para los

---

9 Martin, A. (2002) *"El fracaso del leteo o la imposibilidad del olvido" en Paisajes del dolor. Senderos de Esperanza. Salud Mental y Derechos Humanos en el Cono Sur.* EATIP; GTNM/RJ; Cintras; Sersoc. Buenos Aires: Polemos.

10 Ulriksen, Maren (2006) Capítulo VI. *"La transmisión del horror"* en Puget, J. y Kaës, R. (Comps.) *Violencia de estado y psicoanálisis.* Buenos Aires; México: Grupo Editorial Lumen.

medios de comunicación. Se construyeron discursos performativos que aportaron nuevas formas de mirar lo acontecido. Quienes fueron violentados necesitan del reconocimiento social de la barbarie, que se legitimen discursos que reconozcan la ignominia. Los movimientos externos posibilitarían movimientos internos, la emergencia de recuerdos, sentimientos, vivencias y necesidad de darles cauce.

El 58,33% de los entrevistados afirma que existen vinculaciones entre los motivos de consulta actuales y algunos aspectos referidos a las experiencias pasadas, o a las dificultades actuales para el procesamiento social de aquella catástrofe social. Sin embargo, entre ellos se observan variaciones respecto al énfasis otorgado en el transcurso de las psicoterapias.

Los principales motivos de consulta observados para el período, según la percepción de los entrevistados son: a) conflictos en vínculos significativos 58,33% –se aclara que antes se observaban más en los vínculos de pareja y hoy se refieren a los vínculos con los hijos–. b) depresión 50% –éste aparece con mayor prevalencia en mujeres–. c) ansiedad 33,33%. Del análisis de los motivos de consulta se desprenden algunas conflictivas predominantes. Los conflictos vinculares son los principales entre los que gatillan la consulta. Según los entrevistados el mayor daño se aloja en la ruptura de la integración familiar y en la transmisión trans-generacional de lo traumático, la que podría llegar hasta la tercera generación.

La prisión prolongada, la persecución que llevó a muchos a vivir en la clandestinidad o a marchar al exilio, impuso un fuerte desarraigo entre las víctimas y sus respectivos núcleos familiares (primarios y/o secundarios). Las familias quedaron divididas, con integrantes en diversos países hasta la actualidad. Hubo conflictos, divisiones, peleas, discrepancias ideológicas, mala resolución de conflictos, culpas. Como si algo de la violencia sufrida hubiese quedado encorsetado entre los miembros del grupo familiar.

La situación de encarcelamiento privó a algunas personas de ejercer los roles parentales en las primeras etapas del desarrollo de sus hijos. Quizá hoy cuando los ex presos realizan un balance de sus vidas, sopesan la distancia que se produjo en el vínculo con sus hijos; quienes por otra parte, frecuentemente los han acusado de haberlos abandonado. La prisión alejó a padres e hijos, y aunque éstos últimos recibieron los cuidados necesarios por parte de otras personas cercanas, nunca se pudo recuperar el tiempo perdido. Como si hubiese quedado un "agujero" en la trama vincular que hoy se resignifica al pasar ellos, los hijos, por la experiencia de ser padres. En este sentido, es necesario aclarar que no hubo, por parte de los padres, deseo de abandonar a los hijos; se trató de un quiebre en el vínculo impuesto por el terror. Se puede argumentar que los padres sí fueron responsables de su elección militante. Sin embargo, cabe preguntarse por el margen de elección en aquel convulsionado contexto histórico político mundial, que enfrentaba a las jóvenes generaciones a un mundo maniqueísta, en el que se estaba de un lado o de otro.

Muchos de aquellos padres o madres, al ser liberados de la prisión es posible que hayan tenido serias dificultades para cuidar y sostener material y afectivamente a sus hijos, debido a los daños materiales y emocionales que dejó en ellos el encarcelamiento y posteriormente

la discriminación social de la que fueron objeto. Se plantea a modo de hipótesis que sería justamente en los vínculos más cercanos donde podrían emerger en bruto las marcas, como la desconfianza, el temor a que el otro se acerque tanto que dañe, la impulsividad, la violencia introyectada. Es decir, los ex prisioneros fueron depositarios de una violencia tan brutal que podrían transformarse en portadores, y sería en los vínculos cercanos donde aún se vislumbra aquello que no pudo ser simbolizado ni metabolizado psíquicamente.

Entre las conf ictivas psíquicas se observó la que he llamado "la emergencia de lo traumático". Es decir aquella angustia experimentada en los eventos traumáticos no ligada a palabras, af ora. La vuelta al pasado se puede expresar a través de: *flashback* de recuerdos terroríficos, *acting out*, desplazamientos de aspectos persecutorios en personas del presente, sintomatologías en el cuerpo que según los entrevistados se observa con alta frecuencia en enfermedades psicosomáticas, autoinmunes o vasculares. La elaboración del trauma se propondrá como un fin perseguido por el proceso terapéutico, recordar para no repetir. Se buscará alcanzar su re-significación, volver a sentir las emociones que giraron en torno al trauma, ligar afectos a sus respectivas representaciones, poner palabras a las vivencias, simbolizar aunque sea en parte lo que no pudo acceder a la palabra, y así otorgarle nuevos significados.

Es de destacar que se hallaron conf ictivas psicosociales que se suscitan frente al procesamiento sociopolítico de los traumatismos. Situaciones en las que la persona relaciona lo que ocurre en el espacio social con la movilización interna que ello le produce, o a la sintomatología física que ello le acarrea. Los profesionales observan a los pacientes más movilizados cuando ocurren sucesos políticos que dificultan el procesamiento de ese pasado; lo que confirma la idea de que los traumatismos psicosociales para que puedan ser procesados psíquicamente en los sujetos, necesitan ser abordados conjuntamente en forma social, porque se hallan interconectados. El procesamiento macro social de la catástrofe agiliza procesos personales; se puede mostrar lo que fue silenciado cuando la sociedad lo reconoce y le da un lugar legitimado. Se podría pensar que las personas para continuar con sus proyectos de vida debieron disociar o negar ciertas experiencias de aquel período, y concomitantemente, controlar las emociones asociadas a estos; pero cuando el horror reaparece en forma intempestiva en el espacio público a través de los medios de comunicación, aquellos equilibrios alcanzados se tambalean y resurgen emociones que pueden llegar a desbordar.

Al preguntarle a los profesionales sobre los efectos tardíos con los que se encuentran en esta clínica, la mayoría manifiesta rechazo por el uso de terminología médica, como ser secuela, síntoma y patología.

Consideran que no se aplica a esta población por medicalizar eventos de índole sociopolíticos. Se entienden los efectos no como enfermedades, sino como modos de respuesta ante eventos traumáticos psicosociales. Todos quienes fueron consultados coinciden en que estas vivencias devastadoras del pasado, podrían reactualizarse frente a situaciones dolorosas del presente, tanto personales como colectivas o sociales.

Entre los efectos de la tortura más recurrentes se señalan:

a) Dificultades expresadas en el mundo de relaciones. El 75% sostiene que el principal impedimento que emerge es la desconfianza, como fruto de la experiencia de haber conocido la crueldad humana en su máxima expresión. La tortura y la presencia de psiquiatras y psicólogos en centros de reclusión, acrecentó la desconfianza hacia los terapeutas, quienes sintieron que debían tener especial cuidado al preguntar, cómo hacerlo y en qué momento, aceptando ciertos silencios y esperando los tiempos del paciente.

b) Se observa lo que he llamado coraza resistente para dar cuenta de una envoltura psíquica, conformada por fuertes mecanismos defensivos, construida en el tiempo de prisión, con el fin de no demostrar sentimientos ni emociones a sus verdugos. Coraza que en distintos momentos de la vida se puede expresar en forma de anestesia afectiva. El vocablo resistir presenta más de una acepción, se utilizará en el sentido de "oponer dificultades o fuerza a algo". Es decir, luchar contra algo, externo o interno y no permitir que eso ejerza dominio sobre el sujeto. Los represores constantemente hostigaban al prisionero, lo ponían a prueba, buscaban "quebrarlo". Resistir fue la forma de sostener la integridad y no doblegarse. En un escenario de dominación, frente a un poder omnipresente, encontrar intersticios de autonomía ofreció apoyos para no claudicar. Quien vivió situaciones que colapsaron sus recursos psíquicos al extremo, teme exponerse frente a un otro porque teme desarmarse.

c) En la literatura referida al trabajo psicológico con víctimas de tortura, se constatan con frecuencia sentimientos de culpa que perduran a lo largo de la vida. Algunos de los profesionales entrevistados establecen una clara vinculación entre la autoinculpación y lo que pudo acontecer en el vínculo con los torturadores, o lo relacionan con el hecho de haber experimentado sentimientos considerados miserables e inaceptables en sí mismos. Dos profesionales señalan que la situación de tortura genera estados confusionales y que la sola duda sobre qué se dijo o no se dijo puede mortificar durante años. Otra fuente de autoinculpación se debe al hecho de haber creído en la palabra de los perpetradores. Entre sesión y sesión de tortura, era frecuente que un represor teatralizara el rol del "bueno", mostrándose gentil y engañando a la víctima respecto a su deseo de ayudarlo; haberle creído, puede ser motivo de autof agelación.

Françoise Sironi[11], desarrolla lo que ha llamado "*la influencia del torturador sobre el torturado*". Observa que a los clínicos que trabajan con víctimas de tortura, les llama la atención que éstas otorguen tanta importancia a las palabras pronunciadas por los torturadores. Sostiene que las palabras que fueron pronunciadas durante el tiempo de la *tortura*

[11] Sironi, Françoise (2011) *Carrascos e Vítimas. Psicología da tortura.* Sao Paulo: Terceira Margen. Traduçao do origina Sergio Salvia Coelho.

"permanecen grabadas para siempre", *"literalmente penetran su ser"*, *"esas palabras los roen por dentro"*. La influencia del torturador se puede expresar de muchas otras maneras, considera Sironi, por ejemplo en pesadillas, afectar procesos amnésicos, o dañar la autoestima.

Existe amplia literatura que da cuenta de las huellas en el cuerpo padecidas por quienes han sido víctimas de tortura. Distintos entrevistados refieren a enfermedades físicas observadas: patologías osteoarticulares; osteomioartritis; dolores crónicos; afecciones neoplásicas; enfermedades auto-inmunes. En el cuerpo quedan huellas de la violencia, de la invasión del otro en los espacios más íntimos; del poder y el dominio del otro sobre sí mismo. Un profesional refiere al miedo al dolor físico; como si las experiencias dolorosas actuales pudieran provocar reminiscencias de dolores padecidos en la tortura. Aquellos procedimientos que implican manipulación del cuerpo por parte de terceros, en los que la persona se halla en una posición pasiva y a merced de un otro, pueden ser vividos imaginariamente, como una amenaza a la integridad.

Una mención particular se refiere a los impactos subjetivos de los procesos de denuncia judicial que se han desarrollado a partir del año 2011. Los entrevistados señalan que estos procesos pueden resultar por demás removedores, se observan fuertes sentimientos de angustia, temores, se revive lo traumático, surgen descompensaciones físicas o psíquicas, aumento de ansiedades. No todas las personas podrán embarcarse en el derrotero de la denuncia; necesitarán apoyos para prepararse e incluso preguntarse si podrán o no emprender este proceso. Se expresa que el Juicio puede retrotraerlos a experiencias padecidas durante los interrogatorios, o a las de haber sido juzgados en la Justicia Militar, en tanto el modelo de Justicia que conocieron fue aquel que los procesó como "*subversivos*".

Se observan efectos sanadores al poder desprivatizar el dolor, mover el recuerdo del espacio de la intimidad hacia el espacio público, habilitar que un tercero sea quien opere de árbitro. Por otra parte, se destaca la importancia de que en Uruguay las denuncias se comiencen a hacer en forma grupal. Quizá porque el grupo permite tomar impulso, sentirse más fuertes, prepararse junto a otros, vencer miedos. La mayor dificultad observada es que la Justicia uruguaya no aplica consideraciones especiales para este tipo de víctimas y este tipo de juicios. Homologa estos juicios a otros cualesquiera, lo que podría contaminar el escenario y provocar situaciones de re-victimización. Como señalan los clínicos, lo sanador de la denuncia es que construya Justicia, si a lo costoso de hacer la denuncia, se le agregan las trabas a lo largo del proceso y el no concluir con el procesamiento de los responsables, entonces todo resultaría una farsa. No sólo para quienes denuncian, también para la sociedad al no otorgarle a estos juicios la importancia ética e histórica que se merecen. La tortura como acto abominable para no reproducirse necesita sanción jurídica, moral y social.

Tan “longe” y tan cerca

Ariel Silva[1]

Viaje a Montevideo

Una sonrisa se ve pasar detrás de la ventanilla del ómnibus. Expresión de despedida, pero también de anhelo. Hay en Marisa una inquietud que se asoma, este paso a lo nuevo. Una polvareda en el camino va envolviendo el coche, se va recostando en el pasado. Ahí estaba la niña alegre que se anima a salir, que tiene la carita roja de reír, de correr, de bailar, de sentir.

El edificio del liceo es para ella un cuerpo sólido que uno recorre con la lentitud de la ciudad, para Daniel sin embargo, es un boceto de líneas entrecruzadas que sólo tiene curvas con su presencia. La onda ronca a más no poder, el griterío de los bailes, de la salida de clases, de las reuniones familiares, se va apagando entre los árboles que quedan atrás a toda velocidad, como una barrera entre el campo y el pasaje. Marisa se ve en el vidrio, cabello suelto, ojos profundos y recuesta la cabeza en el hombro de Daniel. Montevideo los espera titilando.

La Universidad es un alboroto, se estudia, claro que se estudia, pero también se conversa, se discute y a veces la madrugada la agarra empapada bajo una lluvia de volantes. Marisa nunca fue retraída, se expresa con ademanes aunque por allí se le pueda percibir un soplo de timidez por no ser de la capital. Por aquí hay muchas garitas, hay muchas noticias, por aquí los faroles están encorvados y apuntan muy directo, son focos acusadores de una luz cegadora.

Es en la calle Sarandí, cerca del puerto, por donde sube el olor del río abriéndose paso entre un sol que cae a plomo, en enero del 71. Marisa y Daniel se aceptan, vaya novedad, hace casi diez años que se aceptan, y no serán declarados marido y mujer *“por las potestades que confiere la ley”*; ya son pareja, amantes, compañeros inseparables. Se ocupa la vereda, se ocupa la calle, estallan los puñados de arroz y con los ojos entrecerrados la ceremonia se sella con un beso prolongado.

La ciudad se pone sepia, amarillenta. Todo va a cambiar y todo espera, latiendo. Le arrancan a Daniel de pronto. Marisa se desespera, lo piensa dibujándola mentalmente, apasionadamente, aprisionadamente. Los separan y no, se piensan. Cinco meses sin abrazos, sin el contacto tibio, sin recorrerse. Liberan a Marisa sin procesamiento; ni condenada, ni requerida, sólo el primer síntoma de la crueldad. Busca a Daniel, busca su mirada a través de todas las paredes, sus pestañas en todas las respiraciones. Vamos amor, vamos, volemos.

1 Gerente de la Fundación Mario Benedetti.

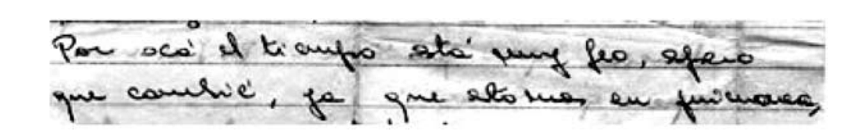
Viaje a Santiago de Chile

Daniel es liberado en el Aeropuerto de Carrasco y Marisa recupera el aliento al verlo. Desde el cielo se ve la cordillera y parece que la punta del ala señala un extremo de aquel mantel arrugado, espejo de nubes, con migas del pan de todos. Santiago de Chile es diferente, se bebe el vino nuevo al pie de la parra. Brilla y suspira. Marisa y Daniel caminan con paso sostenido y la gente habla casi tan apretadito como en el Artigas natal. Una nueva ilusión, una incansable ilusión.

Pero lentamente… se arrastra el murmullo de la conspiración. El riesgo inunda las calles como un líquido venenoso. Correr, otra vez a correr. La peste avanza sobre el continente, una sinfonía de terror sobre sus casas, aplasta la paz.

Viaje a Buenos Aires

Entonces uno se siente Ulises, con ganas de regresar a Ítaca. Ezeiza es amplio, pero parece un hormiguero, en el avión no pudieron descansar nada. Esta vez la cordillera les pareció un cadáver tapado por una sábana raída. Se dan fuerte la mano, Marisa mira las valijas, las mira como si estuviera mirando un animal que la sigue, a ver si desaparece. Recuerda su perro Pichi, hasta lo incorporaron a la familia –piensa–, el Pichi Corbo, se montaba sobre la pelota como un niño más. Aquí nos vamos a rehacer –medita– eso creo. Buenos Aires es una ciudad húmeda, pegajosa. Las valijas pesan, los bolsos pesan, la ropa pesa. Se instalan allí. Vienen los viejos a visitarlos, se ponen al día y a la tarde y a la noche. En Ramos Mejía, los conoce todo el barrio. Marisa atiende un kiosco en Ascuénaga y San Martín, cerquita de la Estación de trenes. Ven otros uruguayos, en esos momentos se distienden, se comprenden, se miran con una mueca valor supremo, ese extraño, casi inocente fulgor que da la utopía.


Por acá el tiempo está muy feo, espero
que cambie, ya que estamos en primavera,

– Hola Ana María, acá me tenés.

– Querida… Hola Marisa, que alivio verte.

– Sí, dame un abrazo.

– ¿Y esa cara? ¿Susto? Pero tus ojos dicen otra cosa… –Marisa se toca la panza, apoya su mano con un gesto casi automático.

– Es que… ¿te imaginás? –Ana María le toma fuerte las manos y se le cristaliza la mirada.

– Te felicito... los felicito. –Dice en un tono íntimo. Se abrazan, se sueltan, se miran, se vuelven a abrazar.– Prométeme que si es nena...

– Eh, todavía es muy pronto para pensar en nombres, ya veremos.

– Ahora que te miro bien, ya se te nota.

Es 4 de noviembre de 1974.

Un día como cualquiera. La vorágine de siempre. El proveedor de las galletitas que llega tarde, y los niños ya entraron a la escuela. Un día como cualquiera, no pensamos en nosotros, en nuestro aspecto de ciudadanos comunes que hacen y deshacen en medio de la rutina resbaladiza. Pero al final del día uno ref exiona, a los 26 años, embarazada, todavía hay mucho por delante.

¡¡¿Por qué tanta violencia?!! No se entiende. La agarran de los pelos y la arrastran. La meten en un auto blanco. Son brutales, la someten con golpes, patadas, palabrotas... Sólo se puede ver por el rabillo del ojo, el ojo que se arrastra contra el piso, una porción de calle, todo al revés, un centímetro de cordón, unas botas, baldosas con sangre. Explota la piel contra los nudillos, el castigo, los insultos, a borbotones.

De acá para allá, otra vez y otra. Sin respiro. Llegada a lugares. La capucha no deja ver. Intuyen. El abismo en un antro. El milímetro de visión es una tela maloliente, nauseabunda. Todos los ruidos, todos los gritos, todos los ecos. La voz de ese niño, ¿de dónde viene? ¿Qué niño es ese? Insoportable tiniebla. No están solos, hay otros sufriendo como ellos. Calor, corriente, calor. Interrogar: sólo les pueden sonsacar la piel, averiguar las vértebras, investigar los tendones. Arrastran su lumbre chiquita, que no se extingue.

Vuelo cero (Plan Cóndor)

Están regresando sin saber, y si pasan por el cielo abierto y en ese momento, alguien, no sé, alguien mira para arriba y ve el avión. Y si muchos miran el avión... y si todos miran el avión. Y si un niño que no llegó mira el avión, y grita: ¡mamá, un avión! Pero no, claro que no.

Primero un sonido metálico, ¿eso es música? ¿De dónde viene? ¿Una radio? ¿De dónde carajo viene esa música?...

El mar, el sonido del mar, su blanda tensión. El agua es una masa sucia en el tacho, desarticula los sentidos, va apretando la cabeza. Aire, aire, por favor... Se mete por todos lados, invade, satura. El pensamiento resbala. Aires, aire... La lenta voz interior de pronto... Cuando todo termina, casi.

El riesgo circula. Se pregunta por la vida, sus vidas. Ahora ¿qué hacer? ¿cómo es posible olvidar tanto? Olvidar, para que no se olvide. Allí dentro también hay líquido y oscuridad, pero todo es tibio y suave, ella lo sabe. Lo sabe y eso es lo único que no olvida, que no.

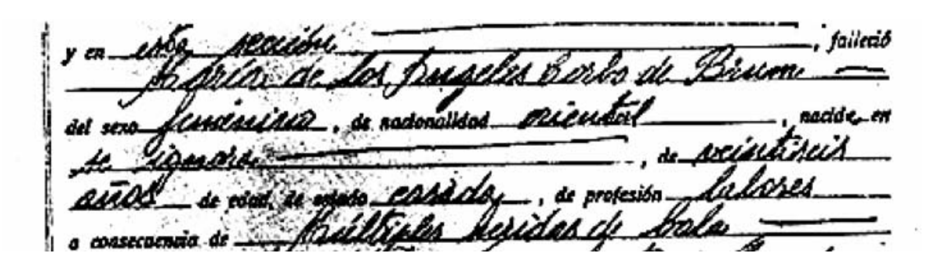
Marisa y Daniel tienen un minuto, les conceden un minuto, ¿qué cabe en un minuto? ¿Cuánto hay que mirar? ¿Con qué intensidad? ¿Cuánto hay que tocar? Ella le toma las manos y las pone en su panza. Entre los dos la acarician, una caricia que dura un minuto. Sesenta latidos…

Una madrugada fría. Otra vez hay movimiento, ese frío se respira violento en el camión. Ahora a bajar. Una figura humana, dos, cinco…

María de los Ángeles Corbo, “Marisa”, *joven militante estudiantil de 26 años, casada con Daniel Brum, estaba embarazada. Fue acribillada a balazos el 20 de diciembre de 1974. Su familia la encontró tirada detrás del Cementerio de Soca, semidesnuda, tapada con diarios. El tiro de gracia se lo dieron en la boca. ¿Cuántas letras más habrá que escribir? ¿Cuántas hojas más habrá que leer? ¿Cuándo se notará un avance? ¿Cuándo podrá parir la justicia?*

Fusilados de Soca

María de los Ángeles Corbo
Héctor Daniel Brum
Graciela Estefanell
Mirtha Hernández
Floreal García



y en esta sección, falleció María de los Angeles Corbo de Brum
del sexo femenino, de nacionalidad oriental, nacido en [illegible], de veintiséis
años de edad, de estado casada, de profesión labores
a consecuencia de múltiples heridas de bala

Verdad y justicia, derechos transnacionales: Juicios del Plan Cóndor en Italia

Tamara Samudio[1]

El año 2015 se inició con un nuevo capítulo en la ya longeva e incansable lucha por verdad y justicia. Luego de más de 15 años de investigaciones e indagatorias en Italia por parte del fiscal Giancarlo Capaldo, finalmente se dio lugar al juicio del llamado "Processo Cóndor", una megacausa por la cual se denuncian los casos de desaparición y homicidio de 23 ciudadanos italianos de varios países de Latinoamérica.

Las denuncias se encuentran comprendidas bajo el denominado Plan Cóndor, una política transnacional sistemática de persecución, desaparición y asesinato político acordado entre las dictaduras militares de Argentina, Chile, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, que se desarrolló entre los años '70 y '80, con la autoría y participación activa de Estados Unidos. Bajo dicha operación, se estiman en decenas de miles las personas perseguidas, torturadas, desaparecidas y asesinadas.

El inicio del proceso penal[2], y la posibilidad de llegar a un fallo de culpabilidad donde sean procesados y penados quienes se encuentran imputados, genera la expectativa de poder hacer justicia en casos de crímenes de lesa humanidad que no han tenido respuesta por parte de la justicia uruguaya, así como avalar y legitimar aquellos casos que han sido juzgados en territorio nacional. A su vez, podría generar el antecedente de que se expidiera una sentencia judicial sobre éstas violaciones a los derechos humanos en un país ajeno a los procesos de dictadura cívico-militar acaecidos en Latinoamérica, reafirmando la existencia de una práctica sistemática de terrorismo ejercida desde Estado contra su población.

Contexto

Entre los años 1999 y 2000 familiares de ítalo-uruguayos, ítalo-argentinos e ítalo-chilenos desaparecidos y asesinados bajo los regímenes de dictaduras cívico-militares presentaron denuncias en Italia, a fin de que dicho país iniciara los procesos penales pertinentes, ante la imposibilidad de que tales delitos fueran juzgados en sus países de origen.

La existencia en aquél momento de normativas que impedían el juzgamiento de los crímenes cometidos durante el período de dictadura militar, tales como las leyes de Punto Final y Obediencia Debida en Argentina (23.492 y 23.521 respectivamente), de Cadu-

1 Integrante del Equipo de Seguridad Democrática y Derechos Humanos, Serpaj Uruguay.

2 Procesos 2/15, 3/15 y 4/15 del R.G.N.R 31079/05 de la Tercera Corte Di Assise de Roma, Italia.

cidad de la Pretensión Punitiva del Estado en Uruguay (15.848) y de Amnistía en Chile (2.191), obligó a los familiares a traspasar fronteras nacionales y regionales, para presentar denuncias a nivel internacional. La tenencia de la ciudadanía italiana por parte de trece ciudadanos uruguayos, seis argentinos y cuatro chilenos desaparecidos y asesinados, habilitó que sus familiares pudieran presentar las denuncias penales en dicho país.

La justicia italiana inicia la causa asignando al fiscal Giancarlo Capaldo al frente de la investigación[3], quien durante más de 15 años, condujo la búsqueda de información, testigos y pruebas que avalaran la imputación y el inicio del proceso judicial y penal que correspondiere.

El juez de las audiencias preliminares[4], Alessandro Arturi, determina a fines de 2014 el inicio del proceso oral y público, que se extendería por más de un año, identificando como imputados en la causa a 33 militares y varios funcionarios de Uruguay, Chile, Perú y Bolivia. Fijó para el 12 de febrero de 2015 la primera audiencia, que ha tenido como locación la sala máxima de seguridad de la cárcel Rebibbia, ubicada en las afueras de Roma. El proceso se encuentra a cargo del Juzgado de la Tercer Corte Penal Romana, y se establece como Jueza responsable a Evelina Canale, junto con su colega Paola Colella.

Partes

El "Processo Condor" lleva a juicio a los posibles responsables de 23 víctimas de desaparición forzosa y homicidio que poseen ciudadanía italiana: cinco argentinos (Luis Stamponi, Alejandro Logoluso, Dora Marta Landi, Lorenzo Viñas y Horacio Campiglia), cuatro chilenos (Juan Bosco Maino, Juan José Montiglio, Jaime Donato y Omar Venturelli) y trece uruguayos (Daniel Banfi, Andrés Bellizi, Héctor Giordano, Gerardo Gatti, Armando Arnone, Edmundo Dossetti, Ileana Sara García, Yolanda Casco, Julio D'Elía, Raúl Borrelli, Raúl Gambaro, María Emilia Islas y Juan Pablo Recagno).

3 Los procesos penales en Italia son acusatorios por lo cual, ante una denuncia, se diligencian las investigaciones preliminares a la Fiscalía, que luego de las indagaciones correspondientes puede definir impulsar una acción penal. En caso de que la decisión de la Fiscalía sea la de iniciar el juicio (pudiendo en caso contrario archivar la denuncia), se establece una primera Audiencia Preliminar, donde el juez define si efectivamente se dará lugar al proceso.

4 Llevadas a cabo en las siguientes fechas: 10 de julio de 2006; 31 de enero, 16 de julio, 11 de octubre y 22 de noviembre de 2013; 28 de enero, 26 de mayo, 16 de junio, 7 de julio, 29 y 30 de setiembre, 6 y 13 de octubre y 19 de diciembre de 2014.

Por otra parte, la existencia de un proceso penal iniciado específicamente contra el ex Jefe de Inteligencia de Fusileros Navales (fusna), Néstor Tróccoli por parte de la fiscalía italiana, involucra el secuestro y desaparición en Argentina de veinte ciudadanos uruguayos[5].

Tróccoli es el único de los imputados con ciudadanía italiana (obtenida en 2002) que se encuentra radicado en ese país. Es menester recordar que a finales de 2007, a partir de una causa penal iniciada en Uruguay por delitos de desaparición forzada –bajo la cual fueron procesados con prisión Gregorio Álvarez y el ex marino Juan Carlos Lacebeau[6]–, se solicitó por parte del juez penal de 19º turno, Luis Charles, la extradición del ex capitán de navío (quien ya residía en Italia), estableciéndose su detención preventiva. El vencimiento del plazo estipulado para la tramitación de la solicitud de extradición por parte de la Embajada uruguaya en Italia y la ausencia del cumplimiento de las formalidades, deja a Tróccoli en libertad[7]. Esta negligencia causó profunda indignación en la sociedad uruguaya, particularmente en las organizaciones de derechos humanos, ya que evidenciaba la falta de voluntad política por parte del Estado de llevar adelante éstos procesos.

Las investigaciones encabezadas por el fiscal Capaldo lo habilitan a determinar la solicitud de detención de 140 imputados (entre militares y civiles). El fallecimiento de varios de los indagados, así como las dificultades burocráticas para formalizar la imputación, hacen que el juez Alessandro Arturri lleve a juicio solamente a 33 de ellos. Solamente uno es civil (Juan Carlos Blanco), en tanto los restantes formaron parte de instituciones policiales o militares de sus respectivos países.

5 Las víctimas son Alberto Corchs Laviña, Elena Paulina Lerena Costa, Alfredo Fernando Bosco Muñoz, Guillermo Manuel Sobrino Berardi, Gustavo Alejandro Goycochea Camacho, Graciela Noemí Basualdo Noguera, María Antonia Castro Huerga, José Mario Martínez Suárez, Aída Celia Sanz Fernández, Elsa Haydee Fernández Lanzani, Atalivas Castillo Lima, Miguel Ángel Río Casas, Eduardo Gallo Castro, Gustavo Raúl Arce Viera, Juvelino Andrés Carneiro Da Fontoura, Carolina Barrientos Sagastibelza, Carlos Federico Cabezudo Pérez, María Asunción Artigas Nilo, Alfredo Moyano Santander y Célica Élida Gómez Rosano.

6 Ver http://www.espectador.com/sociedad/111443/comunicado-de-la-suprema-corte-tras-el-procesamiento-de-gregorio-alvarez

7 Dicha solicitud de extradición debía presentarse hasta el 27 de marzo de 2008, en base al artículo 7 del acuerdo binacional firmado en 1897, que establecía un máximo de tres meses para la presentación del pedido por parte del Estado. Debido a demoras en la tramitación de la misma por parte del Estado uruguayo (en particular la Suprema Corte de Justicia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Embajada de Uruguay en Italia), el expediente fue entregado cuatro días después del vencimiento del plazo legal, por lo cual el ex capitán de navío Néstor Tróccoli fue liberado por parte de la justicia italiana (Tribunal de Apelaciones de Salerno). Como consecuencia, el entonces embajador en Italia Carlos Abín fue separado del cargo. Ver en Brecha (2/2/2008), Pág. 10: *"Vergüenza Nacional. Tróccoli en libertad. Torre de Papel"* y http://espanol.upi.com/Politica/2008/06/12/Cesan-embajador-uruguayo-en-Italia/40031213281869/.

Respecto a las nacionalidades, el total de imputados se compone de dos bolivianos, once chilenos, cuatro peruanos[8], y los uruguayos Gregorio Álvarez, José Ricardo Arab Fernández, Juan Carlos Blanco, Ricardo Eliseo Chávez Domínguez, José Horacio "Nino" Gavazzo, Juan Carlos Larcebeau, Pedro Antonio Mato Narbondo, Luis Alfredo Maurente Mata, Ricardo José Medina Blanco, Iván Paulós, Ernesto Avelino Ramas Pereira, José Sande Lima, Jorge Alberto Silveira, Ernesto Soca, Jorge Néstor Tróccoli y Gilberto Vázquez Bissio. De esta nómina, doce uruguayos cumplen penas por causas penales juzgadas en nuestro país[9]; dos de ellos se encuentran prófugos (Tróccoli y Mato Narbondo), y uno de ellos falleció en este año (Iván Paulós[10]). Durante el presente año se sucede el fallecimiento del chileno Contreras Sepúlveda[11].

La totalidad de los acusados –excepto Tróccoli–, ante la petición de comparecer en el juicio que se desarrolla en la nación Europea, se negó a asistir o presenciar las audiencias, tanto personalmente como por video conferencia (opción que le fuera ofrecida por parte de la justicia italiana). Asimismo, declinaron la posibilidad de contar con un abogado particular, siéndoles asignados abogados de oficio. Por su parte, Tróccoli eligió como representante legal en primera instancia a Alfonso Domingo Scarano[12], y luego a Francesco Saverio Guzzo.

Querellantes

El proceso presenta para el Estado italiano un antecedente único en las causas penales desarrolladas bajo su jurisdicción; por primera vez se aceptó que un partido político extranjero –el Frente Amplio– participara como querellante[13]. Durante las audiencias preliminares, además de la coalición que hoy forma parte del gobierno, solicitaron diversas organizaciones e instituciones poder integrar el proceso como parte acusatoria, las cuales fueron incluidas en las causas correspondientes; el italiano Partido Demócrata (de centro-izquierda), el Estado uruguayo, la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos de Chile, la Asociación de Familiares de Detenidos, Desaparecidos y Mártires por la Liberación Nacional y Social (Asofamd) de Bolivia, la Confederación Italiana de Sindicatos de

[8] Bolivianos: Luis García Meza Tejada y Luis Arce Gómez. Chilenos: Daniel Aguirre Mora, Sergio Víctor Arellano Stark, Juan Manuel Guillermo Contreras Sepúlveda (recientemente fallecido), Pedro Octavio Espinoza Bravo, Carlos Luco Astroza, Marcelo Luis Manuel Moren Brito, Orlando Moreno Vázquez, Luis Joaquín Ramírez Pineda, Hernán Jerónimo Ramírez Ramírez, Rafael Ahumada Valderrama y Manuel Abraham Vázquez Chauan. Peruanos: Martín Martínez Garay, Francisco Morales-Bermúdez Cerruti, Pedro Ritcher Prada y Germán Ruiz Figueroa.

[9] Ver en http://www.observatorioluzibarburu.org/causas/.

[10] http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?267733.

[11] http://www.elmundo.es/internacional/2015/08/08/55c5734022601d757b8b456d.html y

[12] http://www.laprensa.com.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=60837:2014-09-18-18-10-33.

[13] http://memoria.telam.com.ar/noticia/plan-condor--el-frente-amplio-tambien-sera-querellante_n3204.

Trabajadores (Cisl en italiano), Unión Italiana del Trabajo (Uil), la Confederación General Italiana de Trabajadores (Cgil), y las regiones italianas de Emilia-Romagna, Calabria, y Roma Capital[14]. A su vez, la justicia italiana permitió que se presentaran como querellantes todos los familiares de las víctimas del proceso, tanto ciudadanos italianos como uruguayos (en la causa que se lleva adelante contra Tróccoli).

La incorporación del Frente Amplio como querellante de la causa generó gran satisfacción en filas del partido, donde dirigentes manifestaron en su momento que la decisión implicaba un reconocimiento a *"la lucha que se ha desarrollado desde el Frente Amplio en la lucha por la justicia"*[15]. A su vez, el entonces vicepresidente del partido de gobierno, Juan Castillo, consideraba "*paradójico*" los avances que en materia de justicia acontecían en tierras italianas, mientras que en nuestro país no se había podido avanzar *"todo lo que hubiésemos querido"*[16].

En lo que al Estado uruguayo respecta, se designó al abogado Fabio María Galiani, quien aseveraba en una entrevista en La Diaria, que la participación de éste en la causa pretendía acompañar a las víctimas y tener *"una posición clara de distancia y firme condena"*. Asimismo, sostenía que "*La iniciativa del Estado uruguayo es necesaria para aclarar ante la historia y el propio pueblo que el Estado y el pueblo fueron los perjudicados y no los responsables de aquellas atrocidades"*[17].

El largo camino hacia la justicia

El proceso de juicio oral y público tuvo su primer audiencia el 12 de febrero de 2015. Tanto la referida, como la siguiente audiencia del 12 de marzo, tuvieron como cometido constituir y presentar a quienes conforman las partes del juicio, así como entregar la documentación que será incorporada como prueba para el desarrollo del proceso[18].

Asimismo, se dictaminó el calendario de audiencias que regirían para 2015, estando la última pautada para fines de febrero de 2016. Se establecieron 32 instancias para los restantes meses del año (excepto en el mes agosto por la feria judicial en Italia).

[14] Para ver abogados y causas en las que querella cada organización: http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=483&MMN_position=184:184.

[15] Rafael Michelini en *"Plan Cóndor: El Frente Amplio también será querellante en el juicio abierto en Roma*,http://memoria.telam.com.ar/noticia/plan-condor--el-frente-amplio-tambien-sera-querellante_n3204.

[16] En *"Plan Cóndor: El Frente Amplio también será querellante en el juicio abierto en Roma"*. http://memoria.telam.com.ar/noticia/plan-condor--el-frente-amplio-tambien-sera-querellante_n3204.

[17] En La Diaria (24-10-2013): http://ladiaria.com.uy/articulo/2013/10/piano-se-va-lontano/.

[18] La página 24marzo.it ha recabado y colocado en su página web todas las actas de las audiencias realizadas hasta la fecha, así como información sobre las víctimas e imputados del proceso. Ir a: http://www.24marzo.it/index.php?module=pagemaster&PAGE_user_op=view_page&PAGE_id=553&MMN_position=87%3A87 donde se encuentran las actas de las audiencias realizadas hasta la fecha.

El proceso lleva hasta el día de la fecha 23 audiencias orales realizadas[19], con un total de 74 personas que han declarado. De éstos, 26 testigos y querellantes prestaron declaración por las víctimas ítalo-chilenas[20], 33 lo hicieron en los casos de desaparición forzosa y homicidio de ciudadanos ítalo-uruguayos[21], y 15 por ciudadanos ítalo-argentinos[22]. Los costos tanto del traslado como alojamiento de las más de cien personas que han dado y darán testimonio son cubiertos por la justicia italiana.

Varios de los testigos que otrora fueran incorporados para declarar se vieron imposibilitados de asistir a las audiencias, habiendo inclusive casos de fallecimiento.

Si bien la incorporación del Estado uruguayo y la fuerza política de gobierno como querellantes en la causa implica la asunción de un compromiso y soporte al proceso que se lleva adelante en la nación europea (en contrapartida a lo que ocurre a nivel nacional, con una esquiva y aún insuficiente política en materia de derechos humanos, y particular compromiso de avanzar en el descubrimiento de la verdad acontecida, y el juzgamiento de todos los crímenes cometidos), se advierten algunas falencias y desorganizaciones en el efectivo apoyo de dichas instituciones. Existe por parte de los familiares falta de contacto con los abogados que representan al Estado uruguayo en la causa, no habiendo instancias de diálogo previas a las audiencias pautadas, así como falta de conocimiento e información de parte de las autoridades respecto al proceso[23].

Aunque aún restan instancias para poder finalizar el juicio, y se han registrado falencias en el proceso, parecería que aquel largo y desesperado camino iniciado a finales de los noventa por familiares de las víctimas de crímenes de lesa humanidad, estaría transitando la recta final. El final de un principio que nunca se debería haber transitado; poder acceder al derecho inalienable que todo ciudadano tiene, y que en su tierra les fuera negado: verdad y justicia.

19 Al 30 de octubre de 2015.

20 Por Juan José Montiglio, Omar Venturrelli, Jaime Donato y Juan Maino. Estas audiencias se llevaron a cabo los días 10, 15 y 16 de abril, 7, 8, 14, 15, 28 y 29 de mayo.

21 Por Daniel Banfi, Bernardo Arnone, Gerardo Gatti, Juan Pablo Recagno, María Emilia Islas, Andrés Bellizi y víctimas del proceso penal contra Tróccoli (4/15). Audiencias de los días 10 de abril, 4, 5, 11 y 12 de junio, 10 de julio, 24 y 25 de setiembre, y 2, 20 y 21 de octubre.

22 Por Marta Landi, Alejandro Logoluso, Luis Stamponi, los días 2,3 y 9 de julio, y 24 de setiembre.

23 Ver Caras y Caretas (6-6-2015): *Primer juicio europeo al Plan Cóndor.*

Alivio de luto

Ana M. Aguerre[1]

"Entonces por primera vez nos damos cuenta de que nuestra lengua
no tiene palabras para expresar esta ofensa, la destrucción de un hombre.
En un instante, con intuición casi profética,
se nos ha revelado la realidad: hemos llegado al fondo.
Más bajo no puede llegarse: una condición humana
más miserable no existe, y no puede imaginarse.
No tenemos nada nuestro: nos han quitado las ropas, los zapatos,
hasta los cabellos; si hablamos no nos escucharán
y si nos escuchasen no nos entenderían.
Nos quitarán hasta el nombre: y si queremos conservar lo deberemos encontrar
en nosotros
la fuerza de obrar de tal manera que, detrás del nombre, algo nuestro,
algo de lo que hemos sido, permanezca".

Primo Levi ("Aniquilar el yo")

Indiscutiblemente hubo otra emoción

Este 3 de setiembre en la Plaza Independencia, Piero, Aldo y Dinojunto al resto de la familia Perrini, amigas/os y compañeras/os, la comunidad carmelitana toda, indiscutiblemente vivieron, la habitual conmemoración para Chiquito, con una emoción diferente.

La denuncia la presentó Piero, el menor de los tres hermanos. Tenía año y medio cuando, bajo la orden de no descubrir el cuerpo, velaron y enterraron a Aldo "Chiquito" Perrini, su papá. Un hombre recto, sencillo y trabajador. Era heladero.

Piero, de niño, reprodujo el relato de una muerte natural hasta que a los 11 años su mamá le dice que fue lo que ocurrió. Mientras crecía atravesó la duda, la pena, el enojo, la rabia, el ocultamiento; ese dolor profundo y la rebeldía, responsabilizando a su papá por no haberse cuidado sabiendo que tenía tres hijos pequeños.

Las certezas que tenía eran solamente dos: que falleció a causa de la tortura y que eso ocurrió en el Batallón Nº 4 de Colonia.

Nace su hijo cuando tenía 34 años (la misma edad que su papá cuando se lo llevaron), y con él nace también la necesidad de saber la verdad.

[1] Miembro del Servicio Paz y Justicia - SERPAJ Uruguay. Integrante del Área de Memoria e Impunidad.

Durante dos largos años hurgó (con angustia, dificultad, muchísimas dudas y el incondicional apoyo de su mujer), procurando encontrar la punta del hilo que lo condujo a aquellas personas que configurarían después, las piezas esenciales de ese mosaico fracturado que era imprescindible componer para poder seguir.

Sabía sus nombres y sus teléfonos pero no quiénes eran. Temía porque no sabía cómo lo iban a recibir. Sabía en cambio, que eran compañeras y compañeros que habían sido detenidos en el mismo momento y que estuvieron con él, hasta que lo mataron. Habló con todos y hubo algo, que casi religiosamente, cada una de esas personas le hizo saber: "*toda la vida esperaron que un hijo de Chiquito los llamara*".[2]

Sus testimonios le confirmaron lo que hubiera querido que no fuera, y más aún. Todo lo que le habían hecho a su papá y a quienes con él estaban: las capuchas, los plantones, las patadas, los golpes en los oídos, las violaciones, la degradación, la picana, más golpes, la agonía desesperante y en medio de la tortura, el reclamo alucinado, de que lo dejaran regresar a Ombúes a repartir helados... Nuevamente, el submarino en el tacho, las bolsas de agua, el magneto...

Ahora tenía muchas certezas: su padre había votado al Frente Amplio en 1971, no era un militante político, jamás pisó un comité de base, ni siquiera integró un sindicato, lo torturaron hasta matarlo porque, pretendiendo intervenir para defender a jóvenes de menos de 20 años a quienes estaban violando, insultó a los militares. Esa actitud hizo que se ensañaran con él especialmente.

Tras cinco años de indagatoria judicial, el pasado 2 de setiembre se dio a conocer la resolución judicial que dictó el procesamiento[3]y prisión de Gral. (r) Pedro Barneix y Tte. (r) José Puigvert bajo la imputación *prima facie* de un delito de homicidio político, en calidad de autores. De esta causa surge también la imputación de Washington Perdomo y José Baudean (fallecidos en 2012).

En el juzgamiento de los casos de terrorismo de Estado, éste es uno de los pocos en el que existe plena y absoluta prueba de la participación de los indagados. El Supremo Tribunal Militar inicia en 1974, una investigación sobre las circunstancias de la muerte de Perrini, cuya copia se incorpora al expediente, donde se encuentran las firmas de quienes estuvieron en el interrogatorio[4]. En absoluta coincidencia, todos los soldados de la guardia de los detenidos negaron que estos fueran sometidos a apremios físicos, admitiendo únicamente un trato "riguroso" o "severo" cuando los detenidos registraban inconductas: no

---

2 Entrevista realizada por María Inés Obaldía a Piero y Dino Perrini. "La Mañana en Casa", Canal 10,http://www.canal10.com.uy/la-manana-en-casa/video/mano-a-mano-con-piero-y-dino-perrini,minuto 7,25.

3 Auto de procesamiento de la causa: 2-53193/2010, PERRINI Aldo, su muerte. Procesamiento y prisión de Pedro Barneix y José Puigvert bajo imputación prima facie de un delito de homicidio político en calidad de autores. Pág. 21. http://www.observatorioluzibarburu.org/media/uploads/Perrini_auto_procesamiento_2setiembre2015.pdf

4 Idem, pág. 27.

cumplían las órdenes, proferían insultos a la guardia, la agredían, se movían, pretendían cambiarse de lugar o comunicarse entre ellos.

En el mencionado auto de procesamiento, la Dra. Larrieu detalla modalidades de tortura que vivieron en esa ocasión los hombres y, explícitamente, relata que *"las mujeres eran reiteradamente sometidas a tratos degradantes por el personal del batallón, tales como obligarlas a permanecer de pie, desnudas, manosearlas, tocarles las zonas genitales, apretarles los pezones, llegando incluso a la violación"*[5]. Todas las mujeres que declararon en esta causa fueron violadas.

El dictamen oficial elaborado por la Facultad de Medicina, que analiza los documentos de la época y la autopsia de entonces concluye, sin margen para la duda, que fue golpeado hasta morir[6] (configurando esa modalidad como categoría científica). Estos dos elementos -el expediente militar y la opinión de los académicos- concuerdan y se fortalecen con lo expresado por todos y cada uno de los testigos.

El testimonio, la completud…

El final de la dictadura cívico militar y el proceso de redemocratización ilusionaban con el restablecimiento pleno de las garantías a los derechos individuales. Pero no estaríamos ni cerca de conformar un país que integrara su historia reciente con los componentes imprescindibles para recomponer sólidamente, un colectivo agredido de forma tan violenta y con un tejido social fracturado. Para esa reconstrucción se necesitaba la verdadera historia, no "la historia oficial", y para que eso se consolidara era necesario que salieran a la luz los hechos ocurridos.

Uno de los productos editoriales más emblemáticos de nuestro servicio ha sido el "Uruguay Nunca Más"[7], que, además de ser un informe cuidadoso acerca de los acontecimientos sociales ocurridos desde 1966 a 1972 con un contexto histórico, político, económico, ideológico y cultural, compila más de 300 testimonios de familiares de asesinadas y asesinados políticos y de desaparecidas y desaparecidos (niñas, niños y adultos), de liberadas/os y de tantas y tantos compatriotas que regresaban del exilio.

Conozco personalmente a varios de las/os compañeras/os que participaron recabando los testimonios, registrando cuidadosamente cada declaración y me consta que jamás olvidarán esa experiencia. Si bien eran actores sociales que sabían a cabalidad acerca de lo ocurrido en nuestro país y en la región, tomar conocimiento en forma directa de lo padecido por quienes lo narraban, les permitió dimensionar que aquello era la punta del iceberg.

[5] Idem, pág. 20.

[6] Entrevista realizada por Humberto de Vargas y Danilo Tegaldo al Dr. Óscar López Goldaracena. "Arriba Gente", Canal 10, http://www.canal10.com.uy/arriba-gente/2015/entrevista-con-el-abogado-de-la-familia-perrini, minuto 4, 23.

[7] "Urguay Nunca Más" Informe sobre la violación a los Derechos Humanos (1972-1985)". SERPAJ, 1989.

Los testigos evocaron hechos, detalles, lugares de prisión, cautiverio y tortura, para recomponer, con la mayor precisión posible, lo ocurrido. Fue extremadamente removedor pero también experimentaron el aspecto sanador que otorga a la persona el poder denunciar la ignominia[8], y el saberse comprometidos en poder construir esa otra parte de la historia que enrabaría los últimos momentos de aquellos compañeras/osa quienes mataron y a muchos de ellos, luego desaparecieron.

Beatriz Sarlo -una de las ensayistas contemporáneas más lúcidas de la Argentina- sostiene: *"Las dictaduras representaron, en el sentido más fuerte, un quiebre epocal (como la gran guerra); sin embargo, las transiciones democráticas no enmudecieron por la enormidad de esa ruptura. Por el contrario, en cuanto despuntaron las condiciones de la transición, los discursos comenzaron a circular y demostraron ser indispensables para la restauración de una esfera pública de derechos. La memoria es un bien común, un deber (como se dijo en el caso europeo) y una necesidad jurídica, moral y política".*[9]

Es imprescindible escuchar a las víctimas, necesitamos incorporar el relato de las personas que sobrevivieron al horror para obtener esa dimensión íntegra, humanamente desgarradora, que contrarreste la aséptica e incompleta historia que pretendían imponer los responsables de lo que fue, indiscutidamente, el período más oscuro de nuestra historia. Pero también es imperioso distinguir, frente a quienes dicen que esas cosas ocurrieron "hace mucho", que el tiempo cronológico no es el mismo que el tiempo emocional que necesita la persona para socializar lo padecido.

*"El recuerdo insiste porque, en un punto es soberano e incontrolable (en todos los sentidos de esa palabra). El pasado para decirlo de algún modo, **se hace presente**. Y el recuerdo necesita del presente porque, (...) el tiempo **propio** del recuerdo es el presente: es decir, el único tiempo **apropiado** para recordar y, también, el tiempo del cual el recuerdo se apodera, haciéndolo **propio**.(...) Del pasado puede no hablarse. Una familia, un Estado, un gobierno pueden sostener la prohibición; pero sólo de modo aproximativo o figurado se lo elimina, excepto que se eliminen todos los sujetos que van llevándolo (ese fue el enloquecido final que ni siquiera logró la matanza nazi de los judíos). En condiciones subjetivas y políticas "normales", el pasado siempre llega al presente".*[10]

Durante los últimos años, hemos constatado (más sensiblemente), que cuando surgen noticias vinculadas a las y los desaparecidas/os o a las/os asesinados políticos, cuando se ven a los familiares marchar con las fotos de sus seres queridos o ante la presencia de hallazgos de restos óseos, aun cuando no se comulgue con aspectos de análisis político, se percibe una actitud de respeto más generalizada. Al menos un silencio respetuoso. Es reconfortante po-

8 Ampliamente abordado por la Psic. María Celia Robaina en su artículo "Huellas actuales de la tortura y la prisión política" que integra esta publicación.

9 Sarlo, Baeatriz, "Tiempo Pasado, Cultura de la memoria y giro subjetivo" (2005), Siglo Veintiuno Editores, pág. 62.

10 Idem , pág. 10.

der palpar ese consenso por parte de aquellos que otrora se mostraban absolutamente desinteresados por esta causa y hoy incluso comparten, el reclamo de que les digan la verdad.

Ese proceso de aceptación por parte del colectivo social ha sido más lento para el sobreviviente. Ellas y ellos sufrieron la misma intensidad del horror, sus cuerpos traen la memoria de la tortura y el vejamen y algunos, durante un tiempo más prolongado. Enfrentaron también las dificultades de volverse a integrar a aquella sociedad que no quería saber mucho de lo ocurrido y que gran parte de ella ostentaba un negacionismo excluyente. Aprendimos junto a ellas/os cuánto cuesta y cuánto tiempo transcurre entre las primeras verbalizaciones y la socialización en el sentido más amplio. Y un poco más lejos debe transitar para llegar a la denuncia.

Es que la presencia del preso político y la presa política trae consigo la comprobación del horror y es quien puede dar testimonio de los excesos y las brutalidades que se cometieron, por parte del Estado, en el ejercicio del terrorismo.

De la misma forma que en años pasados rendimos homenaje a la memoria de nuestros desaparecidas/os, a nuestras/os asesinadas/os políticos, a cada uno de sus familiares y amigas/os, lo hacemos hoy con cada compañera y compañero sobreviviente, sea donde sea que estén...

Nuestro reconocimiento especial al colectivo de Crysol que celebra 15 años de existencia.

Revivir el espanto para denunciarlo públicamente, lo interpreto como un acto de fidelidad inmensurable. Como lo hicieron por ejemplo, quienes estuvieron junto a Chiquito Perrini, dispuestas y dispuestos a revivirlo si un hijo suyo los llamaba. Creo que en este caso concreto, por suerte y por añadidura hubo una devolución justa y la más íntegra de las preparaciones: acudieron como testigos pero pudieron denunciar, ante una magistrada, su propio infierno.

Agravios sin venia

Colectivo de SERPAJ Uruguay

El 10 de diciembre de 2014, en ocasión de la presentación del Informe que antecede a éste, cuestionamos la decisión del presidente Tabaré Vázquez de mantener al frente del Ministerio de Defensa al Sr. Eleuterio Fernández Huidobro. Entendíamos que las respuestas que provenían por parte de esta cartera frente a las solicitudes que llegaban de las sedes judiciales no estaban en sintonía con el esperado proceso de esclarecimiento de las graves violaciones a los derechos humanos acaecidas durante el terrorismo de Estado.

Aunque resulte muy obvio para algunos, recordemos que el origen de Serpaj se remonta a abril de 1981, durante la dictadura cívico militar (1973 a 1985). El espíritu fundacional del servicio se puede definir como un profundísimo compromiso a la causa de los derechos humanos, enmarcado en un contexto de violencia y represión que atravesaba nuestro país, donde *"desarrolló una activa campaña contra el régimen militar, brindó su apoyo a familiares de desaparecidos, reclamó el retorno a la democracia, la liberación de los presos políticos, el regreso de los exiliados y el respeto a las libertades individuales"*[1].

El presente informe inicia con una mirada a 30 años de la recuperación de la democracia[2], con una clarísima exposición y análisis de cuáles fueron las líneas de acción que asumieron las primeras administraciones respecto de los hechos ocurridos durante la dictadura. Como expresaran Jo-Marie Burt, Gabriela Fried y Francesca Lessa: *"La fórmula «ni verdad ni justicia» adoptada por el gobierno de transición uruguayo, persistió como política de Estado durante 15 años. Hasta el establecimiento de la Comisión para la Paz en agosto de 2000, no hubo ninguna investigación oficial sobre las graves violaciones de los derechos humanos; de hecho, no hubo ningún reconocimiento por parte del Estado uruguayo de que esos crímenes habían sido cometidos"*[3].

Tanto la búsqueda de verdad y justicia como la construcción de la memoria en nuestro país (salvo algunas variantes, fue bastante similar a lo largo y ancho del Cono Sur), ha sido encabezada y sostenida por la sociedad civil, especialmente por las organizaciones de derechos humanos (en especial de ex presas y presos políticos, familiares de desaparecidas

---

[1] En la web institucional se encuentra entre otras informaciones, la Carta de Identidad: http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/carta-de-identidad así como una brevísima reseña histórica http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/resena-historica.

[2] Ver artículo de Gerardo Caetano, "30 años de democracia: de la transición democrática a los gobiernos de la izquierda (1985-2015), en este mismo informe.

[3] Jo-MarieBurt, Gabriela Fried Amilivia y Francesca Lessa: "La sociedad civil y el resurgir de la lucha contra la impunidad en el Uruguay (1986-2012); En: Int. J. Justicia Transicional Vol. 7, Número 2, pág. 8.

y desaparecidos, activistas, estudiantes y gremialistas), por las/os abogadas/os de las causas de terrorismo de Estado y en ocasiones menos frecuentes, por magistradas/os y fiscales.

En lo que a nosotros respecta, son 34 años de acompañar, denunciar, difundir, exigir, visibilizar y respaldar todas y cada una de las acciones que permitan conocer la verdad y juzgar a los responsables de los delitos de lesa humanidad. Monitorear el cumplimiento de las obligaciones del Estado por parte de la sociedad civil hace a la fortaleza del sistema democrático, que se consolida si se construye sobre la Verdad y la Justicia. Establecer ese horizonte ético en el imaginario del colectivo respecto de los derechos de todas/os y cada uno, nos hace coherentes.

En los últimos doce años se produjo el mayor f ujo de causas judiciales relativas al pasado reciente. En muchas de éstas fuimos denunciantes, en otras colaboramos con la búsqueda de materiales, ampliando y sistematizando información, ubicando a testigos, acompañando a quienes deben declarar y se enfrentan a sus torturadores así como responder a los oficios judiciales que llegan desde las sedes penales.

Estamos legitimados para considerar que la información que proviene del Ministerio de Defensa, es insuficiente y a veces nula.

La reacción del ministro no pasó inadvertida por la inmensidad de sus dichos: *"Es falso lo que dice esa ONG, financiada por las peores fundaciones imperiales. ¡Falso! No tengo información. Si Serpaj me autoriza a torturar por un mes yo capaz que le consigo información".*[4]

Muchísimas personas, organizaciones hermanas y amigas, colectivos y redes, agremiaciones estudiantiles, obreras y culturales rechazaron el tenor y el contenido de sus expresiones. También lo hicieron desde el propio Frente Amplio (Magnolia e Izquierda Programática-Por un Giro a la Izquierda liderados por Constanza Moreira, Partido Socialista, Vertiente Artiguista, Partido Comunista, pvp), e inclusive desde tiendas del Partido Colorado, sumada a la declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos.

Serpaj América Latina a través de sus Secretariados Nacionales en 12 países de Centro y Latinoamérica, la Comisión Internacional de Juristas, Jubileo 2000, Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos (aldhu), Uruguayos en Argentina por los Derechos Humanos y Dónde Están Francia se sumaron desde fuera de fronteras.

En diciembre 22 salió el primer comunicado de prensa en respuesta al aumento de los descalificativos y a la gravedad de sus expresiones. Entendemos que la forma hace al fondo y no debemos permitir ese nivel de discusión.

El 29 de diciembre convocamos a una conferencia de prensa junto a Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos dando a conocer el segundo comunicado con 27 organizaciones firmantes y un centenar de adhesiones personales (ambos textos se adjuntan al final de éste).

4 Ver: http://www.elpais.com.uy/informacion/serpaj-autoriza-torturar-informacion-desaparecidos.html.

Ese mismo día la Presidencia del Frente Amplio (su presidenta Mónica Xavier, Juan Castillo, Ivonne Passada, Rafael Michelini y el secretario político del FA, Gerardo Rey) se reúne con el ministro Eleuterio Fernández Huidobro con el propósito de consultarlo acerca de cuáles eran los avances que su gestión estaba propiciando, pero también para manifestarle la incomodidad acerca del tenor inapropiado que tenían sus declaraciones. Finalizado el encuentro, la delegación manifiesta su total conformidad con las explicaciones vertidas.[5]

Cuesta armonizar las explicaciones que el ministro ofrece, aceptando que mdn trabaja "*sin mayor prensa, porque la delicadeza de los casos hacen que se trabaje durante mucho tiempo confirmando pocas pistas y descartando muchísimas, y lo que se quiere preservar también es que esas fuentes puedan seguir dando información*"[6], frente (y simplemente a modo ejemplo):

Las opiniones vertidas por el ministro frente al auto de procesamiento por parte de la Justicia por el homicidio de la militante comunista Nibia Sabalsagaray donde, en una f agrante violación al principio de separación de poderes, afirmó que: *Dalmao "se comió un garrón" y "está pagando el pato por cuenta de otro"*[7]. Consideró como "*una abismal inmoralidad*" que el o los responsables del asesinato dejen al camarada en la cárcel, sin decir nada.

La intervención en forma directa sobre el expediente por el homicidio de Roberto Gomensoro Hof man, cuyo cuerpo fue encontrado en el Lago de Rincón del Bonete, emitiendo una carta pública donde defendía la inocencia de los militares Gómez y Gavazzo, manifestando tener información sobre el caso. La magistrada en la causa Lilián Elhorriburu, defendió su fallo y se preguntó: "*por qué el ministro, si tenía información relevante sobre este caso, no se presentó a tiempo en el juzgado para declarar. Ahora resulta que se acordó que sabía algo, dos años después de haber procesado a una persona que él dice que es inocente*".[8]

En setiembre de 2012 impidió el ingreso al Batallón 13 a la jueza Mariana Mota junto a integrantes de la Policía Técnica, a la fiscal Ana María Tellechea y siete testigos, para realizar una inspección ocular en el marco de una investigación judicial.

En diciembre de 2012, ante un pedido de citación de 13 militares pertenecientes a la Fuerza Aérea por parte de la sede penal de 7º turno, el ministro responde que no puede ubicar a 12 de dichos militares porque "que no sabía si estarían vivos o muertos".

El Ministerio informó que de 237 oficios solicitados por el Poder Judicial se respondieron 211. Sin embargo, el trabajo del Observatorio Luz Ibarburu[9] muestra que la mayoría de la información brindada se recibió con demora (hasta más de un año), en

---

5 La Diaria, 30 de diciembre de 2014. Ver: http://ladiaria.com.uy/articulo/2014/12/como-si-nada/. Brecha, 2 de enero de 2015. Ver: http://brecha.com.uy/demasiado-verde/.

6 Idem La Diaria, 30 de diciembre de 2014.

7 http://www.elobservador.com.uy/militares-reivindican-dalmao-y-piden-la-remocion-la-jueza-n301465

8 http://www.espectador.com/politica/246534/fernandez-huidobro-fa-me-sorprendieron-las-criticas-de-la-jueza-elhorriburu.

9 Ver: http://www.observatorioluzibarburu.org/.

muchos casos se respondió de manera incompleta y en otros directamente se negó la información.[10] En la misma línea, se pronunciaron iel sur y la magistrada Mariana Mota[11] (quien verificó esta práctica estando al frente de la sede penal).

Durante el primer mandato del presidente Vázquez jamás hubo referencia alguna por parte de quienes ostentaron el rango de ministra o ministros de Defensa frente a los pronunciamientos del Poder Judicial, alineados en responder (cuando eran consultados), que se acataría todo dictamen judicial fundamentado en el respeto a la independencia técnica y de Poderes.

Durante su misión en Uruguay, la Comisión Internacional de Juristas[12] manifestó haber recibido quejas por la falta de apoyo de algunas autoridades, las que por su condición deberían colaborar con los elementos y pruebas que los jueces necesitan para actuar contra los violadores de derechos humanos. Los testimonios que la organización consultó (principalmente ong y defensores) mostraron que *"los peores obstáculos se han encontrado en el Ministerio de Defensa Nacional"*. Continúa diciendo: *"El Ministerio les ha negado -también a los jueces letrados que iniciaban investigaciones- las listas de militares que en un momento dado revistaron en una unidad militar, los legajos personales de algunos altos oficiales, direcciones de soldados a quienes los abogados patrocinantes de las víctimas querían hacer comparecer ante el Juzgado y otras informaciones fundamentales para dar impulso a los procesos", y sostiene que para eso se aducen razones «que no parecen válidas a simple vista», como que "ese tipo de documentación no se ha conservado en el Ministerio".*

Consideramos la creación del Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia (gt vj)[13] y de la Unidad Especializada en Derechos Humanos de la Fiscalía[14] como medidas proactivas, aunque los resultados han sido dispares (fruto, indiscutiblemente, de la propia dinámica de cada entidad). Sería saludable que todo ese continente de archivos y documentos en los que está trabajando el gt vj (que debemos suponer fue también trabajado por la Comisión de Seguimiento de la Comisión para la Paz y su antecesora Comisión para la Paz) estuviera prontamente al servicio de las investigaciones que permitan el esclarecimiento de la verdad y que se constituyan en valioso material para los expedientes judiciales.

A un año del episodio con el ministro, hubo dos acontecimientos que se destacan especialmente: la sentencia de la Dra. Larrieu en la causa de Aldo "Chiquito" Perrini y la incautación de unas 60 cajas con documentos pertenecientes al Ministerio de Defensa, como resultado de un allanamiento realizado en el domicilio del fallecido coronel Elmar

[10] Brecha, 4 de setiembre de 2014, Ver: http://brecha.com.uy/a-contrarreloj/.

[11] Ver https://www.youtube.com/watch?v=hm5-iDjNGEc.

[12] Comisión Internacional de Juristas, "Uruguay: La lucha por verdad y justicia en la encrucijada", Ginebra 2015. Ver: www.icj,org.

[13] Ver artículo de Carlos Marín Suárez y Azul Cordo: "Políticas de memoria en Uruguay: entre el control, la acción y la pasión" en este informe.

[14] Unidad Especializada en Derechos Humanos fe Fiscalía creada para asesorar a la Fiscalía General de la Nación en la investigación de los crímenes cometidos durante la última dictadura.

Castiglioni[15]. Ese procedimiento estuvo a cargo del fiscal penal Carlos Negro y la jueza penal Beatriz Larrieu (nuevamente). Si bien aún no ha sido estudiado en profundidad, se sabe que contiene información sobre la dictadura militar uruguaya y que buena parte de su contenido puede ser relevante para muchas de las causas que investigan los crímenes del terrorismo de Estado.

Considerando los tiempos que la biología impone -la edad de testigos, víctimas y perpetradores- sería de justicia que se produjera mayor cantidad de resultados eficaces con respecto al esclarecimiento de los hechos perpetuados durante el terrorismo de Estado.

15 La información la publicó el portal de la Fiscalía General de la Nación, http://www.fiscalia.gub.uy/.

SERPAJ a la opinión pública

Montevideo, 22 de diciembre de 2014

"Pero si hemos vivido en un tiempo de silencios culpables,
no es bueno que nos volvamos cómplices de ese espanto."
Luis Pérez Aguirre

Lamentamos las declaraciones realizadas recientemente por el -actual y próximo- Ministro de Defensa Nacional, porque entendemos que las mismas desvían el eje de la discusión, no dando respuesta a las exigencias de Verdad y mucho menos de Justicia. Además profundizan las interrogantes y preocupaciones sobre el contenido y forma de la política pública sobre verdad y justicia del próximo gobierno.

Promover y respetar las diferencias de opinión entre los actores de una sociedad es un bien propio de la cultura democrática; indispensable para promover la participación y consolidar una cultura de convivencia y tolerancia. Por eso desde el Servicio Paz y Justicia (ser paj) celebramos todas aquellas instancias en que se promueve el intercambio respetuoso con los otros y las otras en espacios de articulación conjunta.

Desde sus inicios en 1981, nuestra institución impulsa los derechos humanos desde su dimensión ética y política. En sus treinta y tres años de historia hemos acompañado la lucha contra la impunidad de los crímenes de lesa humanidad cometidos en la dictadura cívico-militar. Y lo hemos hecho con autonomía e independencia partidaria, señalando a cada uno de los gobiernos pos-dictadura sus obligaciones en la materia, pues es el Estado quien debe garantizar el acceso a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

Reclamar avances es mantener la coherencia con la historia y el presente; como organización que trabaja por los derechos humanos.

Exigir verdad y justicia en el presente es continuar diciendo no a la retórica y a la práctica del olvido, instaladas por el poder y el saber del terrorismo de Estado. Es desde la utopía de una sociedad más justa que evocamos la memoria del horror, de la tortura y otras aberrantes formas de violencia estatal y por la que nuestra organización camina junto con otras, en la permanente búsqueda de la verdad.

Serpaj agradece a todas las instituciones de la cooperación internacional[1] que han respaldado nuestra labor y nos han apoyado financieramente. La cooperación internacional llegó a nuestro país en los albores de la década de los '80, a través de colectivos y personas militantes. Atribuir a estas instituciones y personas cometidos "imperiales" es desconocer que esos canales fueron los que permitieron que la solidaridad internacional se materializara en la colaboración con las víctimas directas e indirectas del terrorismo de Estado.

Por último, queremos agradecer el apoyo recibido en las últimas horas por sectores políticos, organizaciones, colectivos y personas.

[1] Agir Ensémble pour les droits de l'homme, Francia; A.J. Muste Memorial Institute, EEUU; Campaña de amigos y amigas de SERPAJ; CIM- Centro Internacional para las Migraciones y el Desarrollo, Alemania; CMC - AMA, Holanda; Diakonia, Suecia; Emaús;Fundación Friedrich Ebert en Uruguay - FESUR;Fundación Mario Benedetti; Fundación Rosa Luxemburgo; Fondo Canadá para iniciativas locales, Embajada de Canadá en Uruguay; Fondo de Cooperación Británico, Embajada del Reino Unido en Uruguay; Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura;Fondo de Cooperación de la Embajada de Suiza en Uruguay;Fondo de las Américas; Konrad Adenauer Stif ung - Oficina Uruguay, Alemania; Pan para el Mundo, Alemania; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Uruguay; Solidarität mit

Comunicado de prensa en respuesta ante los dichos del Ministro de Defensa

Montevideo, 29 de diciembre de 2014

Las declaraciones inapropiadas y desproporcionadas que el Ministro de Defensa Sr. Eleuterio Fernández Huidobro ha manifestado en las dos últimas semanas y a lo largo de su trayectoria como ministro, afectan considerablemente la confianza institucional que la ciudadanía demanda de su cartera. Las respuestas –ante las manifestaciones- por parte de organizaciones, instituciones y personas han sido claras y contundentes. Todas ellas solo demuestran que la lucha y el compromiso por los acontecimientos del pasado reciente no incumben a una sola organización ni a una persona en concreto. Y que ninguno de todos los actores puede dictaminar el punto final sobre este tema.

Hoy como en el pasado no podemos aceptar la banalización del horror y de la impunidad, porque no nos hace bien socialmente, porque la democracia sólo puede ser sólida y estable si se construye sobre la Verdad y la Justicia.

En este sentido queremos recordar nuevamente lo que afirma el Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Sr. Pablo de Greif *"Uruguay aún tiene un capítulo importante de su pasado reciente sin resolver adecuadamente. Avanzar realmente hacia el futuro y continuar en el camino del desarrollo supone necesariamente que los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición sean cumplidos. Esto es responsabilidad de los tres poderes que comprende el Estado".*[1]

Por todo lo expuesto entendemos que la persona que ocupe la cartera del Ministerio de Defensa debe estar en consonancia con la sensibilidad y la idoneidad adecuada para atender las demandas en relación con nuestro pasado reciente.

En este sentido convocamos al presidente electo Dr. Tabaré Vázquez –a reflexionar y volver a analizar– su decisión de confirmar al actual ministro de defensa en su cargo para el próximo período de gobierno.

Como organizaciones de derechos humanos –junto a organizaciones sociales, políticas y personas–[2] no claudicaremos en seguir exigiendo al Estado el cumplimiento de sus deberes para el logro de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

---

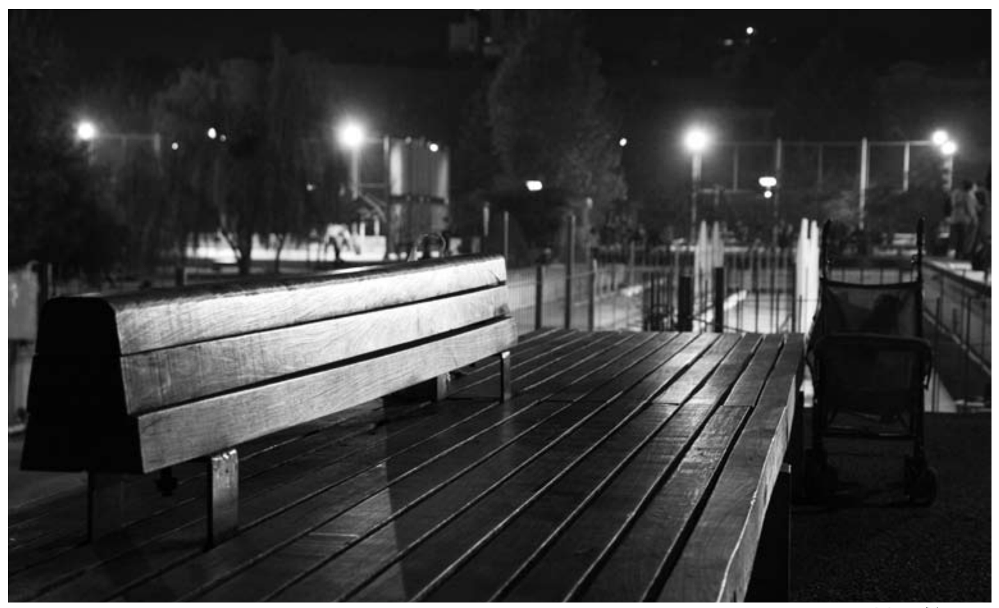
1 http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-56-Add-2_sp.doc

2 Firmantes: http://www.serpaj.org.uy/serpaj/index.php/17-noticias/166-serpaj-a-la-opinion-publica

Regulación, protección y exigibilidad



Mauro Tomasini


Mauro Tomasini

Ladrillos ambulantes
El abuso de la institucionalización y la condena a existencias precarias

Mariana Mosteiro[1]

"En el fondo, el problema no pasaba por las características de los niños, su indefensión, minusvalía, heteronomía, fragilidad, inocencia, torpeza, amoralidad, ignorancia, maleabilidad e inutilidad, sino todo aquello de los niños que el universo adulto no pudo elaborar".

(Alberto Martínez Boom)

Hace 25 años Uruguay ratificaba la Convención de los Derechos del Niño. Positivizaba un nuevo paradigma (el integral) sobre el antiguo (tutelar). El nuevo modelo definió al niño como sujeto de derecho, en contraposición a la mirada de objeto que le asignaba el viejo. Por eso, todas las decisiones que incidan o afecten la trayectoria del niño deben buscar

1 Integrante del Programa Seguridad Democrática y Derechos Humanos-Serpaj.

el interés superior de este, considerando el deseo e interés de los mismos en este proceso. La CDN modificó la relación y la mirada que los niños tienen sobre la escuela, el mundo adulto, las instituciones, la familia, la policía, etc.

La familia (o los arreglos familiares) es un elemento clave en el desarrollo del niño. Los abordajes realizados, ante factores de riesgo y de vulneración de derechos, deben tener como norte el derecho a vivir en familia. Acudir a la institucionalización debe ser la excepción y no la regla. Antes de privar a los niños de cuidados parentales se deben agotar todas las instancias, comprobando que no existe vulneración de derechos, si el niño permanece en su entorno familiar. La institucionalización debe llevarse a cabo por el menor tiempo posible, ya sea, restituyendo a los niños a su entorno (trabajando con sus referentes familiares) o recurriendo a cuidados alternativos del tipo familiar. La intervención debe producir el menor daño posible en el sujeto. La estrategia de abordaje se planifica en función de la individualidad y particularidad de cada situación, tal como lo establecen las *"Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños"*, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas[2]. Una vez que se opte por la institucionalización, el Estado debe garantizar la atención y protección de los niños, volcando los recursos económicos y el personal especializado que permitan planificar un abordaje integral.

La promoción de cuidados alternativos como nodo clave de una política pública, surge del consenso entre diferentes organismos y expertos acerca de los daños y secuelas que deja la institucionalización total, en particular a edad temprana. *"La excepcionalidad de la institucionalización se fundamenta en la existencia de un importante consenso científico sobre el impacto negativo de la institucionalización en el desarrollo de los niños, así como sobre los riesgos que tienen los niños institucionalizados de sufrir distinto tipo de violencia. Con relación al primero de los aspectos referidos, la Organización Mundial de la Salud ha sido muy clara al afirmar que las instituciones de cuidado residencial tienen un impacto negativo en la salud y el desarrollo de los niños y que deben ser sustituidas por otras modalidades de cuidado de alta calidad. En especial, esto responde a que en muchos casos la falta de atención personalizada en esas instituciones apareja una ausencia de vínculo emocional entre los niños y las personas a su cargo, además de una carencia de estímulo e interacción, aspectos que provocan retrasos en el desarrollo. Una institucionalización precoz y prolongada tiene efectos perjudiciales sobre la salud y el desarrollo físico y cognitivo del niño, que pueden llegar a ser irreversibles."*[3]

Uruguay, pese a las recomendaciones recogidas en los diferentes tratados, protocolos y normativas –nacionales e internacionales– sobre la institucionalización, continúa siendo el país donde más se utiliza la medida. Aunque se han realizado modificaciones a nivel

---

2 Documento disponible en: http://www.unicef.org/spanish/videoaudio/PDFs/100407-UNGA-Res-64-142.es.pdf

3 Palummo, Javier; López Agustina (2013). *Internados. Las prácticas judiciales de institucionalización por protección de niños, niñas y adolescentes en Montevideo*. Montevideo: UNICEF-Uruguay/ Fundación Justicia y Derecho, pág. 23.

legislativo, y se apostó a profundizar los mecanismos de cuidados alternativos, los cambios todavía son nimios. La adopción continúa siendo un proceso lento y burocrático. En marzo del corriente año, el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, nuevamente observó a nuestro país en esta materia: " *Si bien acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por el Estado parte para ofrecer modalidades alternativas de cuidado basadas en la familia y la comunidad a los niños privados de un entorno familiar, el Comité sigue preocupado por el gran número de niños que viven en instituciones y por el hecho de que los hermanos no sean confiados a la misma institución. Pese a las medidas adoptadas para la desinstitucionalización y la reunificación de esos niños con sus familias biológicas, el Comité sigue preocupado por la escasa repercusión de tales medidas. El Comité también observa con preocupación la falta de un mecanismo adecuado para supervisar el acogimiento de los niños en hogares de guarda y su asignación a instituciones*". Con respecto a la adopción, afirmaron: "*Si bien se congratula por las enmiendas legislativas introducidas en relación con el proceso de adopción, el Comité sigue preocupado por los prolongados procedimientos de adopción, en particular debido a la escasez de personal técnico para evaluar las solicitudes de adopción*"[4].

El Estado revisa al Estado

El Mecanismo Nacional de Prevención de La Tortura (mnp), de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (inddhh), tiene entre sus cometidos, monitorear las institucionales totales.[5] Una de estas instituciones totales, son los centros de protección de tiempo completo, que alberga a niñas, niños y adolescentes (nna) en situación de desprotección y vulneración de derechos. Los centros se encuentran bajo la órbita del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (inau).

Los informes elaborados, por el mnp,[6] advierten sobre las complejas situaciones que atraviesan algunos centros. Según los documentos, un nudo problemático, es la heterogeneidad entre los mismos (sin desconocer la diversidad de la población y su correspondiente abordaje). Esta situación refeja la ausencia de una política institucional transversal y común a todos; favoreciendo con esto la discrecionalidad del equipo de trabajo, en relación a la intervención y a la planificación que se llevará adelante. Asimismo, se registraron diferentes miradas del equipo de funcionarios sobre la población objetivo. Algunas acorde a una perspectiva integral y de derechos y otras ligadas a estereotipos cotidianos de estigmatización, que solo vulneran aún más los derechos de los niños usuarios del sistema. Esto

[4] Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niños a Uruguay, marzo 2015. Disponible en: http://acnudh.org/paises/uruguay/

[5] Entendemos por institución total a aquella que *"absorbe parte del tiempo y del interés de sus miembros y les proporciona en cierto modo un mundo propio. (...) La tendencia absorbente o totalizadora está simbolizada por los obstáculos que se oponen a la interacción social con el mundo exterior y al éxodo de los miembros, y que suele adquirir forma material: puertas cerradas, altos muros, alambres de púas, rejas, etc."* Gofman, E, (1998). *Internados. Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*, Barcelona, Amorrurtu, pág. 21.

[6] Disponibles en: http://inddhh.gub.uy/informes-y-observaciones-del-mnp/

repercute en las relaciones entre los funcionarios y los niños, las niñas y los adolescentes, y en la autopercepción y valoración de éstos últimos.

El acceso a la salud y a la educación, es desigual en los distintos centros, profundizando las prácticas discriminatorias en varios lugares del sistema. Se observaron déficits en cuanto a la participación de los niños y adolescentes en espacios fuera de la institución. Esto se presenta como una problemática grave, ya que constituye uno de los aspectos fundamentales para limitar la desculturación y el desentrañamiento que opera en las instituciones totales. La integración e inclusión en la comunidad, la circulación en otros espacios, el intercambio y fortalecimiento de vínculos por fuera del centro, la apropiación de los espacios públicos, son elementos claves para la convivencia y la socialización.

En cuanto a la infraestructura, se detectaron lugares inadecuados donde están alojados. En primer lugar, en algunos centros conviven niños y niñas muy pequeños con adolescentes, siendo uno de los aspectos más urgente a mejorar, ya que se encuentran en diferentes momentos de su desarrollo y cada uno necesita espacios y rutinas específicas.

Algunos centros continúan manteniendo una capacidad locativa extremadamente amplia contraviniendo las recomendaciones sobre crear centros pequeños que se asemejen –en la medida de lo posible– a un entorno familiar.

Otro de los aspectos a modificar con urgencia es la "seguridad" entorno a los centros. Hay personal policial dentro de los mismos, en contacto directo con los internos, que claramente no se encuentra capacitado para esta función. En algunas ocasiones se acude a ellos en situaciones de descompensación de alguno de los jóvenes y para ello debería haber personal específicamente instruido en la materia.

Respecto a poblaciones con características específicas (como por ejemplo la comunidad lgtbi o las madres que están embarazadas o viviendo con sus hijos), se destacó, que no hay repuestas acordes a las necesidades que se presentan.

Por último, el alto grado de medicalización fue una preocupación planteada. En este sentido, una investigación reciente, a cargo de la psicóloga Andrea Morteo,[7] recoge que el 46% de los adolescentes internados en centros de protección, están bajo tratamiento psiquiátrico, dado la medicación que consumen.

Las dificultades registradas tienen consecuencia directa en los niños, niñas y adolescentes, y en su posterior proyecto de vida. No se ha efectivizado una política que promueva paulatinamente grados de autonomía de los mismos y otorgue herramientas para la integración en la comunidad. La participación de los nna en la construcción de su proyecto individual, familiar y comunitario, es nulo o escaso

---

[7] http://www.subrayado.com.uy/Site/noticia/47479/adolescentes-en-inau-el-46-esta-bajo-tratamiento-psiquiatrico

La inddhh también visitó dos centros de salud mental privados que tienen convenio con inau. En este caso, la brecha sobre las condiciones (de infraestructura, de personal, del suministro de medicación, de higiene, entre otras) entre un centro y otro es considerable, demostrando nuevamente que el funcionamiento depende de la dirección y equipo de trabajo. El monitoreo de los convenios vigentes entre el Estado e instituciones privadas debe ser constante, y las pautas o proyecto institucional tendría que ser formulado por el inau, adaptándolo a la población objetivo.

En síntesis, el diagnóstico y los insumos generados por el mnp, resulta alarmante y manifiesta la necesidad y emergencia de cambios drásticos en este ente público.

Al grave problema del elevadísimo grado de institucionalización, se le suma las preocupantes condiciones del sistema de protección, vulnerando –en muchos casos– aún más los derechos de los usuarios y usuarias.

En el 2015 asumieron las nuevas autoridades junto al cambio de gobierno. Los nudos problemáticos a resolver representan un gran desafío, ya que básicamente implica construir una nueva política e institucionalidad en la materia.

Debe ser prioritario elaborar una política de Estado que proteja y promueva el respeto y la integralidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. De otra forma, se contribuirá a que esta franja etaria de nuestra sociedad continúe siendo la más castigada por la pobreza, la precariedad, la violencia y la desigualdad.

Entrada en vigor del Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño

El 23 de mayo de este año entró en vigor para nuestro país el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño (cdn), relativo al procedimiento de comunicaciones, aprobado internamente por Ley Nº 19.304 del 29 de diciembre de 2014.

El mencionado Protocolo fue aprobado por Resolución 66/138 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en diciembre de 2011, y hasta el día de la fecha cuenta con la ratificación de 17 estados. Cabe destacar que la Convención sobre los Derechos del Niño era el último de los principales tratados internacionales de derechos humanos sin contar con un procedimiento de comunicaciones.

La adopción de este Protocolo representa un avance histórico en la promoción de los derechos de la infancia al reafirmar la condición de los niños y las niñas como **sujetos de derecho**. En tal sentido, se reconoce su competencia para que ellos mismos defiendan sus derechos ante una instancia internacional, a través de la presentación de violaciones o quejas al órgano de vigilancia (Comité de los Derechos del Niño), en caso que no se pudiera dar respuesta a las mismas ante los tribunales nacionales.[1]

[1] Fuente: Ministerio de RREE. Dirección de Prensa.

Comunicado de Mujer y Sociedad

Para las niñas-madres que son pobres en Uruguay y su destino es parir y quedar internadas

Montevideo, 27 de julio de 2015

En este año, además del incremento de asesinatos por violencia de género que no logran tener una respuesta institucional acorde a la dimensión del problema, las situaciones de niñas pobres embarazadas por abuso y explotación sexual nos interpela como sociedad en varios planos. Preocupa que las niñas y adolescentes abusadas y explotadas sexualmente no tengan desde sus entornos familiares, comunitarios, institucionales y mediáticos la protección y el cuidado que requieren. Las respuestas obtenidas han sido bajo un paradigma tutelar, donde sus derechos fueron vulnerados una y otra vez, y donde el destino es ser madres y quedar institucionalizadas.

La semana pasada volvió a ser noticia la explotación sexual comercial en Rivera, luego de que se registrara al menos un embarazo adolescente como consecuencia de los abusos sufridos. También volvió a los titulares el caso de la niña de 12 años violada por un hombre de 41, embarazada de 7 meses, que permanece internada en un centro del sistema de protección del inau. Algunas coberturas periodísticas violan la privacidad de estas niñas, insisten en llamar "prostitución infantil" o "ejercicio del meretricio" a lo que es explotación sexual y reifican el rol materno como su único destino, con afirmaciones del personal profesional involucrado del tenor que la niña "quiere ser madre", o noticias que expresan que el embarazo fue "buscado", que la niña "quiere casarse" y que "el interés de la menor está centrado en mantener su relación como pareja".

Seguir nombrando a niñas, niños y adolescentes como "menores" no hace más que reforzar el viejo paradigma tutelar en el que aquellas personas con menos de 18 años de edad son consideradas "objetos de medidas especiales" en lugar de sujetos de derechos. Lo que requieren es un entorno continentador que les acompañe en su socialización y les asegure posibilidades reales de llevar adelante diversos proyectos de vida.

Pero particularmente, para aquellas niñas que viven en situaciones de extrema vulnerabilidad, cuando quedan embarazadas producto de violaciones reiteradas, la respuesta estatal sigue siendo parir y quedar internadas. El único "derecho" que se les "respeta" es el de ser madres aunque todas las partes involucradas en el problema sepan que eso sólo volverá a reproducir el ciclo de la vulneración, la dependencia y la exclusión social para ellas y su progenie. Hoy existe una diferencia de 7 años en el nacimiento del primer hijo entre mujeres con nivel educativo terciario y aquellas que tienen menos de 9 años de educación, quienes no sólo no retrasaron sino que adelantaron la edad de inicio de la maternidad.

¿Dónde queda velar por el interés superior de estas niñas? La única alternativa brindada por las instituciones estatales que deben garantizar el cumplimiento de sus derechos contemplados en el Código de la Niñez y Adolescencia es reforzar el modelo de mujer-madre como único destino para ellas. Habiendo aprobado leyes donde la educación sexual y los servicios de sexual y reproductiva fueron reconocidos como derechos e incorporados a las políticas públicas, Uruguay debería darles otra respuesta y procurarles otra calidad de vida. Volvemos a reafirmar que el cambio normativo aún no ha logrado plasmarse en un cambio de paradigma que garantice el respeto a la vida y los derechos de las mujeres de todas las edades y condiciones. La maternidad impuesta, violenta y deshumanizada sigue siendo una profecía autocumplida para muchas de estas niñas.

Explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay
Dimensión, características y propuestas de intervención

Gurises Unidos[1]

Se trata del primer estudio cuantitativo de alcance nacional que se desarrolla sobre Explotación Sexual Comercial en Niños, Niñas y Adolescentes (escnna).

La investigación surge a partir de una alianza interinstitucional entre Fundación Telefónica, Gurises Unidos y la Universidad de la República. A través de una metodología innovadora, el relevamiento comprende ciudades de más de 5.000 habitantes, tanto de Montevideo y Área Metropolitana, como del Interior del país.

La Explotación Sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes es una de las formas más graves de vulneración de sus Derechos ya que constituye una forma de violencia sexual que genera daños a nivel físico, psíquico y social. Es una problemática que tiene como centro las asimetrías y las relaciones desiguales de poder entre los sexos y las generaciones. Las expresiones que ha tenido la temática en la región en los últimos años han permitido avanzar en la visibilidad de la problemática, la extrema vulneración de Derechos que ella implica y la necesidad de generar articulaciones interinstitucionales para su abordaje. Desde Gurises Unidos, se ha incorporado una estrategia para afrontar dichas situaciones, que complementa tres líneas de acción:

- Asistencia directa a las situaciones de Explotación Sexual Comercial que viven niños, niñas y adolescentes y que participan de diversos programas de Gurises Unidos.
- Acciones de prevención que apuntan a la problematización y cuestionamiento de las inequidades de género, desnaturalización de los estereotipos y pautas culturales que sustentan desigualdades entre varones y mujeres, promoviendo así transformaciones sociales y personales para una toma de decisiones más libre, brindando herramientas para la prevención de la escnna.
- Producción de conocimiento en relación a temática, generando aportes que complementen la producción existente brindando insumos que a la fecha no existen en el país.

Llevar adelante un dimensionamiento y caracterización de las situaciones de explotación sexual en niñas, niños y adolescentes supuso elaborar un diseño metodológico a medida, dado que las mismas deben identificarse en función de un conocimiento previo de

[1] Organización de la sociedad civil que trabaja con niñas, niños y adolescentes.

la situación. Es por ello que al tratarse del primer estudio con las presentes características debe entenderse de carácter complementario con los ya existentes.

Principales conclusiones de la investigación

- Se estima un total de *650 situaciones de ESCNNA a nivel nacional*. De este dato se desprende que 349 casos corresponden al Interior del país, mientras que para Montevideo y Área Metropolitana la cifra alcanza un total de 301 situaciones.
- Las situaciones de explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en sus diferentes modalidades se encuentran en todo el territorio nacional. Siendo un problema de alcance nacional. Si bien puede adquirir formas de expresión particulares en función de las características y actividades que se desarrollen en cada territorio, ninguna ciudad está exenta de la presencia de este fenómeno.
- Siguen siendo las niñas y adolescentes mujeres la mayoría de las víctimas de la explotación sexual comercial.
- A partir del relevamiento se puede identificar que las situaciones se dan con mayor frecuencia en los y las adolescentes de entre 13 y 15 años. A su vez esta situación se encuentra reforzada porque los mismos son los que se encuentran más lejos de los servicios de protección a la infancia y adolescencia.
- Los técnicos que están en contacto directo con niños, niñas y adolescentes son los actores privilegiados al momento de detectar situaciones debido a su conocimiento, cercanía y proximidad con ellos/as. Esto nos lleva a destacar lo necesario de una mirada transversal en toda la matriz de protección y desarrollo de la infancia y adolescencia, lo que implicaría desarrollar una estrategia que contemple la sensibilización, formación y capacitación de los mencionados técnicos. De forma que les permita detectar la problemática y se pueda brindar a las niños, niñas y adolescentes el primer nivel de abordaje. La mayoría de situaciones de ESC detectadas en el marco de esta investigación se originan en el entorno próximo de los niños, niñas y adolescentes (dimensión de cercanía). Estando esto mediado por varios factores, ya sea la presencia de familiares con experiencia de ESC y/o trabajo sexual, vulnerabilidades previas, situación de calle, niveles altos de tolerancia social a la problemática y principalmente adultos dispuestos a intercambiar sexo a cambio de dinero y/o especies.
- Si bien ha habido pasos para generar dispositivos en el marco de una atención especializada a estas situaciones (hoy incipiente), entendemos que la misma debe contemplar los siguientes aspectos: equipos especializados en la temática, la formación transversal de equipos en la ejecución de los programas y la intervención de actores intersectoriales: salud, educación, educación no formal y protección integral (amparo), seguridad, turismo, y justicia. Sin olvidar que una mirada integral debe hacer

fuerte hincapié en la sanción del delito que implica la escnna y represión hacia los adultos involucrados.

- Alta prevalencia de factores predisponentes. Las situaciones de explotación sexual están íntimamente relacionadas con experiencias de violencia y/o abuso sexual. Esto marca la importancia de promover un enfoque de prevención que haga relieve en los aspectos específicos de la escnna pero que se base en la promoción de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos que implica acciones de cuidado y protección.
- La asimetría generacional que viven los niños, niñas y adolescentes no sólo está determinada por las diferencias en el acceso a la matriz de bienestar por parte de los mismos en relación a los adultos, sino también reforzada en prácticas concretas en donde la visión adultocéntrica valida la mercantilización de los niños, niñas y adolescentes habilitando y legitimando el acceso a sus cuerpos como un objeto de consumo.



Mauro Tomasini

Las grietas en el muro: Suicidio en Uruguay

Víctor González
Pablo Hein[1]

"La vida por definición es, sartreanamente, una pasión inútil, un mundo en vano que se desmorona, un absurdo. Lejos de ello, la muerte voluntaria es el desenlace de un fracaso, pero ella misma se transforma en promesa, sea ésta una promesa de cesar de sufrir, de despedir la vergüenza o de cualquiera sean los motivos intransferibles de los que se trate".

(Cohen, 2007, p.291)

Introducción

El presente artículo parte de una evidencia: en los últimos años, el suicidio se ha mantenido y consolidado como un fenómeno estructural de primera magnitud. Presentan los valores de sus tasas tres características:

1 Prof. Pablo Hein y Mag.Víctor Hugo González, integrantes del Departamento de Sociología - F.CC.SS. - Universidad de la República y del Grupo de Comprensión y Prevención de Conducta Suicida.

1. Tendencia al aumento de las tasas de suicidios en todos los grupos de edad.
2. Crecimiento importante en los tramos más jóvenes, constituyéndose en la primera causa de muerte externa entre jóvenes uruguayos.
3. Un crecimiento leve en los adultos mayores; pero los mismos presentan los valores más altos en sus tasas, comparativamente con los otros grupos de edad.

Para demostrar estas tres afirmaciones el artículo se compone de una breve descripción del suicidio como fenómeno social. Luego se realiza una descripción de las tasas en el Uruguay desde comienzos del siglo XX a nuestros días. En tercer lugar, la mirada se centra en la capital Montevideo, despejando las tasas para los años 2002 a 2014. En un cuarto apartado se describe la metodología empleada para el análisis de los suicidios consumados, y por último se presentan los datos obtenidos, con unas breves ref exiones de los hallazgos.

El Suicidio: un fenómeno mundial

Según la oms, en su informe del año 2013, en el mundo se produce una muerte cada 40 segundos. A nuestra América Latina se la caracteriza por contar con tasas inferiores al promedio mundial, mientras que la región del norte de las Américas oscila por encima del promedio mundial. En el Cono Sur los datos muestran porcentajes por debajo de la media latinoamericana, aunque Uruguay se destaca por contar con una de las tasas más elevadas de la región e incluso de las Américas, con promedios cercanos a los países con mayores tasas.

Si se observa América en su conjunto y específicamente Latinoamérica, los datos de mortalidad son extremadamente irregulares e inestables comparados con el resto del mundo (Bertolote y Fleishman, 2002). Errores de retardo, clasificaciones, notificaciones iniciales y los diversos agentes que intervienen en el proceso de registro y control, llevan a que nuestra Latinoamérica se caracterice por contar con “extremas disparidades” en el registro del dato. Es sabido que tanto factores culturales, sociales e incluso religiosos actúan con diferentes fuerzas para contrarrestar o sobrevalorar los contralores y certificaciones del suicidio. Otro hecho que se destaca son las heterogéneas regulaciones legales y jurídicas, especificando que muertes corresponden a la designación de suicidio y cuáles no.

El factor intencional es un elemento determinante de la categorización de suicidio y su posterior registro como tal. Está más que demostrado (Phillips, 2004; Kohn y Friedman 2012) que los factores socio-culturales son centrales a la hora de las razones y que estos varían con el tiempo y las civilizaciones, lo que puede subestimar las fuentes de registros y por ende las estadísticas nacionales e internacionales, llevando a una subestimación importante.

Por otro lado, y como bien lo señalan algunos autores al ref exionar sobre el tema, se conjuga en el mismo momento socio-cultural, otro fenómeno que nos ayuda a comprender

la visión que pueden llegar a tener las culturas y/o sociedades con respecto a este tema. En este sentido *"...los procesos culturales que llevaron a la progresiva y constante medicalización de la vida, y la marginación de la muerte – se expresa en cuatro prácticas sociales no siempre evidentes:* ***la expropiación del proceso del morir****, una* ***radical escisión*** *entre la vida y la muerte, la* ***desacralización de la muerte*** *y por último su* ***negación****...."* (Cohen, D. 2007).

Uruguay no se despega en materia de suicidio de las tendencias mundiales, ya que los hombres prevalecen sobre las mujeres, donde esta relación alcanza 3,5 hombres contra 1 mujer. Por otro lado, si se observan los intentos, son éstas las que superan a aquellos tanto en nuestro país como en el mundo. Los hombres uruguayos emplean métodos letales al igual que otros hombres, sean estos en otros países, o en otros continentes. Otro hecho al que no es ajeno el Uruguay es en relación a los grupos vulnerables. A nivel mundial existe una tendencia de aumento en dos franjas etarias, los más jóvenes y las personas mayores a 60 ó 65 años de edad, hecho que se está corroborando en nuestra sociedad (González, 2015; *Centers for Disease Control and Prevention*, 2012; entre otros).

Suicidio en el Uruguay de comienzos de siglo XX hasta hoy

El suicida en el Uruguay de principios de siglo XX hasta nuestros días es el portavoz de las "grietas en el muro" de la sociedad uruguaya. Como emergente, explicita los problemas de integración social, en donde diversas dimensiones de la precariedad y desigualdades cobran relevancia. Estas dimensiones pueden ser de género, etarias y/o regionales; todas ellas socavan o atentan contra las bases instauradas del reconocimiento intersubjetivo y positivo.

Las tasas históricas de suicidio en Uruguay se pueden presentar como un fenómeno estructural, en donde su comportamiento ha estado asociado a los cambios políticos, económicos y culturales, mostrando una íntima relación con la estructura social y sus transformaciones.

La evolución histórica del suicidio es uno de los rasgos más salientes de nuestra estructura social, dejando al descubierto los signos de una "sociedad anómica" con problemas de integración social, también desde esta perspectiva. El suicidio aparece como la clave interpelante de los relatos construidos sobre el país de las cercanías, la sociedad hiperintegrada, la Suiza de América, y la del famoso dicho instaurado en nuestra "comunidad" como el *"Uruguay no hay"*.

Emilio Durkheim ya en siglo XIX (2003), y luego el excelente trabajo del sociólogo Pedro Robertt (1997) observaban como este fenómeno encuentra sus raíces y por ende su determinación-explicación en las crisis sociales, sean estas de derivaciones económicas o políticas. Durkheim (2004) decía:

(...) las grandes conmociones sociales, como las grandes guerras populares, avivan los sentimientos colectivos, estimulan, tanto el espíritu de partido como el patriotismo, la fe políti-

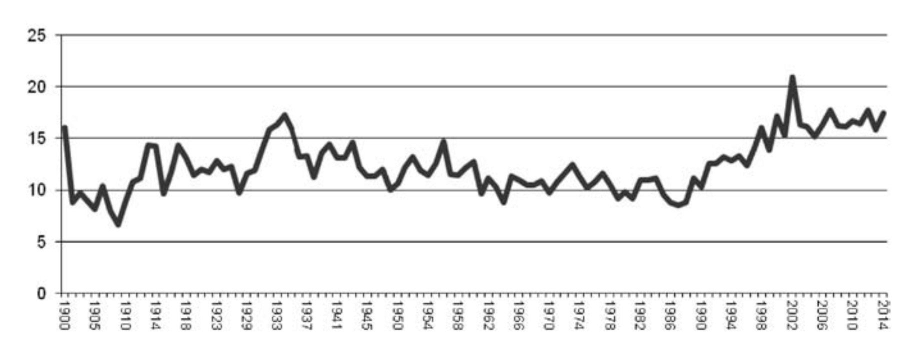
ca, como la fe nacional, (...) determinan, (...) una integración más fuerte de la sociedad. (...) Como ellas obligan a los hombres a asociarse para hacer cara al peligro general el individuo piensa menos en sí y más en la idea común (Durkheim, 2004. p.202).

Por otro lado Robertt (1997) plantea una hipótesis explicativa en donde la anomia en Uruguay estaría asociada, actualmente, a la no división del trabajo, a la no participación, en los planos económicos, culturales y en las escasas decisiones colectivas. De esta forma, las tasas de suicidio de ayer y hoy serían un ref ejo de la violencia estructural que han sufrido y sufren los sujetos en el Uruguay.

En definitiva, esta mirada de larga duración permite apreciar la dimensión estructural que el suicidio tiene para la sociedad uruguaya. Su gravitación era muy alta aun con un país demográficamente joven, y lo siguió siendo a medida que se entraba en las distintas fases de envejecimiento poblacional. La profundidad de las crisis socioeconómicas no hace más que multiplicar la cantidad de «muertes voluntarias». Sin embargo, el proceso ni se revierte ni se detiene cuando la sociedad entra en la fase «positiva» de recuperación, lo que exige una mirada más aguda sobre los conflictos latentes y sobre las dimensiones de una violencia eminentemente «implosiva». (González, 2012. p.233)

Las características más relevantes de las últimas décadas podrían definirse por la precariedad, la inestabilidad y la vulnerabilidad, combinándose posiblemente con la falta de expectativas, la desesperanza, la desprotección y las dificultades para imaginar futuros reales, lo que conlleva a ref exionar sobre el escenario en el cual actores individuales y colectivos desarrollan sus vidas, en un continuo descubrimiento de escenarios cambiantes y f uctuantes.

Gráfico 1. Suicidios en Uruguay. 1900 – 2014. Tasas cada 100.000 habitantes.



Fuente: Ministerio de Salud Pública. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

Como lo muestra la gráfica, las tasas de suicidio para nuestro país desde comienzo de siglo se han mantenido estables entorno al 15 por 100.000 habitantes. Si se observan los datos de comienzo de siglo, lo que sí ha presentado variación es el método empleado; de manera un poco obvia, el envenenamiento dejó paso lenta y paulatinamente al ahorcamiento y este a las armas de fuego, coexistiendo ambos en la actualidad. Los hombres históricamente llevaron los registros más altos, siendo el grupo de edad 40 a 50 años aquel que presentaba cierta "ventaja".

Actualmente el suicidio se ha mantenido estos últimos 15 años (2000 a 2014) con un piso de 14 suicidios cada 100.000 habitantes en el 2013 y una máxima de 20 en el año 2002, cuando el país procesaba una de sus peores crisis socioeconómicas.

Es de destacar los valores de las tasas de suicidios en los departamentos de San José y Treinta y Tres con una tasa de 22 suicidios cada 100.000 habitantes, Durazno con 25 y Lavalleja con 32.

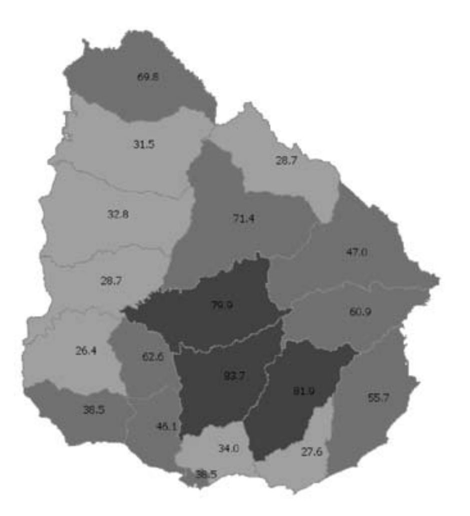
Los departamentos que han presentado un crecimiento en sus tasas son: Montevideo, Paysandú, San José, Treinta y Tres, Flores, Durazno, Artigas y Lavalleja. Sólo Montevideo creció levemente, pasando de 12 a 13 cada 100.000 habitantes en su tasa y el resto de los departamentos presentaron un crecimiento más importante.

Durante el período 2000 a 2004 cuando los indicadores socioeconómicos presentan un deterioro, con un crecimiento en tasas tales como pobreza, indigencia, desempleo. Esto se evidencia para los departamentos de Montevideo, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Florida, Río Negro, Rivera, Rocha, Soriano.

La paradoja se presenta al observar otro período, esta vez de "bonanza" (2010-2014), donde se caracteriza por ser un país que transitaba por una importante recuperación en sus indicadores sociales y económicos. Los departamentos de Artigas, Lavalleja, Maldonado, Salto, San José y Treinta y Tres presentan registros elevados, haciendo elevar sus tasas históricas.

Otro hecho importante en la última década es con relación a los intentos de autoeliminación. En este período ha presentado un crecimiento porcentual del 82%, pasando la tasa de 28 intentos de autoeliminación cada 100.000 habitantes a 51. Este crecimiento es constante desde el año 2000 hasta el 2008, luego presenta un descenso de la tasa hasta 2012 para retomar la tendencia de años anteriores y volver con un valor levemente superior a 2008, estabilizándose en la tasa mencionada. Esta evidencia se registra en 16 de los 19 departamentos de nuestro país.

Intentos de autoeliminación. Uruguay.
Tasa media cada 100.000 habitantes.
2010 - 2014



Fuente: Ministerio de Salud Pública. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida

Suicidios Consumados. Uruguay.
Tasa media cada 100.000 habitantes.
2010 – 2014



Fuente: Ministerio de Salud Pública. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida

El suicidio de comienzos del Siglo XXI en Montevideo.

El fenómeno del suicidio en la capital del país presenta características singulares y particulares, en donde los procesos de exclusión y segregación tanto en el eje económico, social y cultural, como el eje espacial, cobran real significado. Es así que la temática presenta un conjunto de "seducciones" que ciertamente pueden satisfacerse con lagunas ventajas técnicas y metodológicas que tienen "los datos" en Montevideo, lo que lleva a una mirada particular. Por otro lado desde el propio fenómeno es uno de los departamentos en donde su tasa presenta variaciones u oscilaciones importantes y "anómicas". El objeto de este artículo no permite ahondar el conjunto de técnicas y procedimientos que se utilizó y utiliza para "comprobar" o estudiar el fenómeno, pero si daremos cuenta de los más relevantes.

Como primera afirmación se puede sostener, al observar los datos, que la tasa de suicidios desciende de 17,6 suicidios consumados cada 100.000 habitantes en el año 2002 a 11,7 en el 2004, para luego presentar un crecimiento sostenido hasta el año 2008, en donde en el 2009 tiene un leve descenso en la tendencia, para retomarla en el 2010 y alcanzar un valor de 16 suicidios cada 100.000 habitantes. Entre 2011 y 2014 la tasa alcanza un valor de 13,3 suicidios, siendo inferior a los dos picos del período (2002 y 2010) pero levemente superior a los valores del 2003 y 2004. Así, después de la crisis de 2002, el país presentaba indicadores sociales tales como pobreza, indigencia, mercado de trabajo (tasas de actividad, empleo y desempleo) y calidad del empleo (informalidad, subempleo y salarios) entre otros, con sus peores valores. En ese momento, plantear una hipótesis de asociación de esos indicadores con la tasa de suicidios resulta aparentemente obvia. Pero en los siguientes años esos indicadores han mejorado sustantivamente, y la tasa de suicidios no ha descendido sustancialmente.

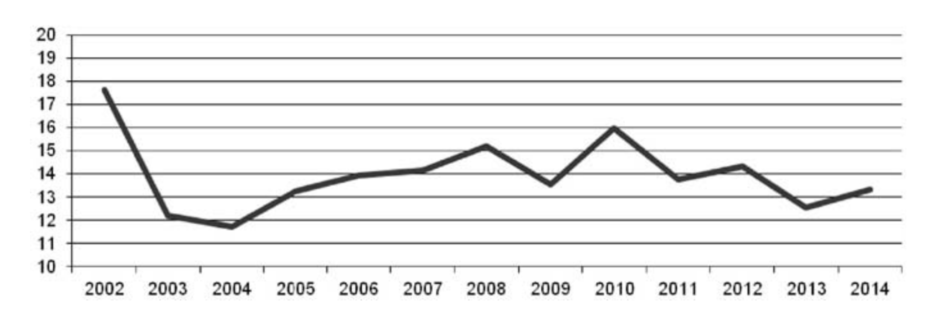
A pesar de estas mejoras persisten desigualdades de género, grupos de edad y regionales que continúan afectando y volviendo precarios y vulnerables a amplios sectores de la población. Como expresa el Reporte Social 2013:

"Más allá del incremento de la tasa de empleo y actividad de toda la población, persisten brechas importantes de sexo, edad y región en la tasa de desempleo. En un mercado de empleo dinámico y de casi pleno empleo para los mayores de 25 años, los jóvenes muestran persistentemente alto nivel de desempleo. Las altas tasas de desempleo pueden estar indicando problemas de calificación y adecuación entre oferta y demanda laboral y rigidez del mercado laboral, que el actual ciclo expansivo ha logrado amortiguar pero no revertir. De hecho, en términos promediales, las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos no solo no se han cerrado, sino que se han expandido levemente". (Reporte Social 2013. MIDES – OPP. Pag.79)

En el 2006 estas brechas relativas mostraban al desempleo joven como poco menos que cuatro veces el desempleo de los mayores de 25 años. Esa relación es ahora de poco más de cuatro veces uno sobre el otro. (Reporte Social 2013. mides – opp. Pag. 67).

Al considerar el período de tiempo 2002 -2014 se puede observar que el proceso de crecimiento de la tasa de suicidios ni se revierte ni se detiene cuando la sociedad entra en la fase positiva de recuperación. Este fenómeno identificado exige una mirada más aguda sobre los conf ictos latentes de la sociedad y sobre las dimensiones de una violencia eminentemente implosiva.

Gráfico 2. Suicidios en Montevideo. 2002 – 2014. Tasas cada 100.000 habitantes.



Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

Metodología implementada

"Ninguna idea simple puede explicar de inmediato la constancia del índice de suicidio para un determinado país: se trata, pues, de un fenómeno complejo. Pero, al contrario de lo que dicen los discursos que abarrotan los tratados de ciencias humanas y sociales, complejo no significa en absoluto irregular, inextricable, indeterminado, aletorio o imprevisible: COMPLEJO Y REGULAR, COMPLEJO Y PREVISIBLE; así es el índice de suicido" Baudelot Ch. y Establet R.

Desde que Emilio Durkheim (2004) inició los estudios sistemáticos sobre el suicidio con una mirada netamente sociológica, los mismos estuvieron centrados en los suicidios consumados, y por ende los métodos y técnicas de análisis son ex post facto, con un carácter indirecto.

Los datos de suicidio, que se utilizan en este artículo se basan en el número de eventos caratulados por la Jefatura de Policía de Montevideo como "suicidios consumados" en el Sistema de Gestión de Seguridad Pública (sgsp) del Ministerio del Interior, entre los años 2002 a 2014.

La metodología de trabajo estuvo centrada en la construcción de una matriz de datos en la cual se ref ejarán las variables clásicas y otras denominadas de base o estructurales.

Una vez obtenidos la totalidad de los archivos en formato textos (denominados eventos de seguridad pública o novedades generadas por el sistema) bajo el rótulo "suicidios consumados", se diseñó la matriz en formato electrónico.

Desde ahí se comenzó un proceso de lectura y digitalización de la información en variables para los años 2002 a 2014.

Suicidios consumados: luces y sombras en Montevideo

En el período de tiempo 2002-2014 se registraron en el sgsp 2.488 eventos caratulados como suicidios consumados en el departamento de Montevideo. De los mismos, el presente artículo no tomará en cuenta los suicidios de menores de 15 años y los que se presentaron sin dato en la variable edad (15 suicidios y 33 suicidios respectivamente). El artículo hará referencia a 2.440 suicidios consumados de 15 años y más en tres grupos de edad (15 a 35 años; 36 a 59 años y 60 y más). El agrupamiento responde a una necesidad teórica como metodológica. Teórica, debido a los distintos procesos y situaciones vitales que afectan a cada grupo de edad. Finalmente, metodológica, ya que debido a la reducida muestra, realizar esta agrupación permite obtener resultados más completos de estos grupos de edad.

Tal como aparece en diversos estudios e informes de investigación, el suicidio consumado es un fenómeno típicamente masculino, en donde los hombres presentaron un porcentaje de 74,7% frente a un 27,3% de las mujeres en Montevideo entre 2002 y 2014.

Cuando se desagregan los suicidios por sexo y grupos de edad se puede observar una fuerte masculinización del mismo en el tramo más joven de 15 a 35 años con un 81.8% de hombres frente a un 18,2% de las mujeres; el siguiente grupo con mayor porcentaje de hombres es el de los mayores de 61 años con un 74,5%, y por último los hombres entre 36 a 60 años con un 66,5%.

Se podrían plantear para los más jóvenes y los adultos mayores masculinos la hipótesis que Fraiman y Rossal (2009) retoman de Gabriel Kessler (2004), en donde dos lógicas, la "lógica del proveedor" y la "lógica del consumo", estarían interpelando principalmente a los hombres, en donde este proveedor es principalmente un trabajador, sujeto a una moralidad que presiona e interpela en modo diferencial a hombres y mujeres:

"el proveedor es principalmente un hombre y será forzado por, antes que una 'lógica', una 'moralidad de proveedor' desde edades más o menos tempranas, afectando inevitablemente la formación educativa, reproduciendo el rezago en capital cultural, siempre con relación a la sociedad de consumo (Fraiman; Rossal. 2009.p.26).

Se podría hipotetizar que la lógica del consumo y la de la provisión se expresa diferencialmente por edad, sexo y la posición socioeconómica, en donde en los jóvenes adultos masculinos pertenecientes a sectores pobres y bajos estaría pesando la lógica del consumo y de la provisión, como explican Fraiman y Rossal (2009):

(...) el hijo del trabajador que no puede reproducir sus condiciones de vida, condenado necesariamente a los imperativos de la provisión –ya sea por el hecho de ser padre o por no querer vivir de "agregado", o para tener para "los vicios", o bajo el mandato "anda a laburar"–, en un universo donde el trabajo precario no provee, se podrá convertir en uno de los sujetos más vulnerables de nuestra sociedad, sin dudas el más inseguro (en las múltiples acepciones que la palabra comporta).(p.29).

Es importante tener en cuenta al momento de pensar el suicidio en adultos mayores (60 y más) *"(...) la visión hegemónica con la que la vejez es representada en nuestra sociedad, se construye con una serie de contenidos y por asociaciones con ideas y conceptos fundamentalmente negativos o desvalorizados." (Berriel, Et al. 2006: 42).*

Continuando la misma hipótesis explicativa del suicidio en los hombres adultos mayores es la posición que éstos han ocupado en sus familias y parejas, tal como expresaban Fraiman y Rossal (2009), la moralidad de la provisión los posiciona como los proveedores bajo el mandato social de ser el sostén socioeconómico.

Para comprender el lugar que ocupa el trabajo fundamentalmente para los hombres adultos mayores, Berriel et al.(2006) destacan que conjuntamente al significado de 'ocupar el tiempo', el trabajar comporta otros sentidos ligados al asumir responsabilidades, a la capacidad de ganarse el sustento, al sentirse útil, lo cual se expresa como una única forma de pensarse en la vida.

En su trabajo un tema significativo es la relación entre jubilación y pérdida de ingresos, la cual se asocia con una pérdida de calidad de vida, manifestándose en una forma particular de pensar y pensarse en la vejez. Los autores avanzan planteando que esta relación se intensifica en los sectores de nivel socioeconómico bajo, lo cual se expresaría negativamente en una relación entre vejez y pobreza, dando lugar a conformación de factores de riesgo que atentan contra la salud y bienestar de los sujetos (Berriel, et al. 2006)

Para una amplia mayoría de estos adultos mayores *"la jubilación implica una pérdida de roles y actividades que repercuten en su entorno familiar y comunitario, por lo cual se debe encontrar otras sustitutas para no caer en un estado de alineación e inadaptación*." (Berriel, et al. 2006. p.24)

Suicidios consumados según sexo y grupos de edad. Montevideo. 2002 - 2014. Porcentajes

	15 a 35	36 a 60	61 y más	Total
Hombre	81,8	66,5	74,5	74,7
Mujer	18,2	33,5	25,5	27,3
Total	100	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

Al observar otros de los indicadores clásicos, como ser el estado civil, incorporado por E. Durkheim en sus primeros análisis, el cuadro siguiente presenta dicho indicador según grupos de edad y sexo, en donde podemos observar para el total de los mismos que la situación que aparece con un mayor porcentaje es la de casado o unión de hecho con un 38,3%, en segundo lugar los solteros con 27,4%, seguido de los divorciados o separados de la unión con un 21,3% y por último los viudos o viudos de la unión con un 10,2%.

Cuando se realiza un análisis por grupos de edad se puede observar que en los jóvenes de 15 a 35 años la situación civil que predomina es la de soltero en un 58,8% y en segundo lugar los casados o unión de hecho con un 23,2%, en tercer lugar los divorciados o separados de la unión con un 15,8% y con un porcentaje muy pequeño los viudos (0,9%).

Al pasar al segundo grupo de edad (36 a 60 años) las situaciones varían presentándose en primer lugar la situación de estar casados o unión de hecho con un 44,8%, después los divorciados con un 30,1% duplicando prácticamente al grupo de los jóvenes en esta situación, los solteros caen en su proporción a 17,8% y crece levemente la situación de viudos a 3,6%.

El grupo de los adultos mayores (61 y más) presenta al igual que el grupo de 36 a 60 años un porcentaje importante de casados, siendo el mismo de 45,1%. Como novedad, en segundo lugar se encuentran los viudos con un 27,7%, en donde las mujeres presentan un 41,4% de viudas y los hombres un 23%; en tercer lugar los divorciados con un 15,5% y en un porcentaje menor la situación de estar soltero con un 8,2%. En concreto, son las mujeres y viudas las que comenten en mayores porcentajes suicidios consumados.

Las diferencia en la situación de los hombres y mujeres viudos/as según Berriel, Paredes y Pérez (2006) no puede ser explicado exclusivamente a partir de factores demográficos, sino que en este fenómeno también inf uye la construcción subjetiva de género.

De esta forma, los hombres que enviudaron o se divorciaron vuelven a buscar una nueva pareja. En cambio las mujeres permanecen solas, obedeciendo el mandato familiar; "un matrimonio es para toda la vida". Berriel et al (2006) encontraron

(...) un aspecto que muestra claras diferencias por género lo constituyen las referencias a la soledad y el aislamiento. En las mujeres este aspecto aparece como una preocupación por la soledad

futura, cuando suponen que no podrán hacer una búsqueda activa de la compañía del otro. En los varones esto parece estar referido a lo ya señalado en cuanto al miedo a la dependencia y la pérdida de autonomía que incluso acarrea para algunos sujetos ideas de suicidio. (p.42).

Suicidios consumados según situación civil, grupos de edad y sexo. Montevideo. 2002 - 2014. Porcentajes.

	15 a 35			36 a 60			61 y más			Total
	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	
Casado o Unión de hecho	21,6	30,1	23,2	43,2	47,9	44,8	51,5	26,2	45,1	38,3
Soltero	60,8	50,0	58,8	20,2	12,9	17,8	7,0	11,5	8,2	27,4
Viudo o Viudo de la unión	0,5	2,9	0,9	3,0	4,7	3,6	23,0	41,4	27,7	10,2
Divorciado o separado de la unión	16,1	14,7	15,8	29,3	31,9	30,1	15,1	16,8	15,5	21,3
Sin datos	1,0	2,2	1,2	4,3	2,5	3,7	3,4	4,2	3,6	2,9
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

A la hora de hablar o analizar el método empleado se encuentra que es el *"Ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación"* el que presenta la mayor proporción con un 46,6% del total, seguido de las *"armas de fuego"* con un 32,9%, el salto desde un lugar elevado con un 9,3% y en cuarto lugar las sustancias con un 5,1%.

Cuando se analiza por método, grupos de edad y sexo se encuentran ciertas singularidades. Así, el ahorcamiento cuando se avanza en la edad, presenta un descenso en su proporción pasando de 65,4% en los más jóvenes a un 44,7% y finalmente a 30,1% en los mayores de edad. Es importante marcar que tanto hombres como para mujeres, presentan el mismo patrón de comportamiento, es decir un marcado descenso de este método.

El método armas de fuego presenta la situación inversa, aumenta la proporción a medida que se pasa de un grupo de edad a otro, partiendo en el grupo más joven de 22,4%, pasando a 32,2% para finalmente llegar a 44,3%. La diferencia se da cuando se toma en cuenta el sexo, los hombres muestran el mismo comportamiento que a mayor edad, mayor la participación de las armas de fuego con porcentajes de 21,3% llegando en los de 61 y más a 51,5%, son las mujeres las que presentan un descenso de la proporción de las armas de fuego partiendo de 27,2% para caer en el grupo de edad de 36 a 60 años a 22,7% y aumentar levemente en el tercer grupo a 23%. El salto desde lugar elevado ocupa el tercer lugar como método, la proporción

es del 9,3% para el total de suicidios consumados en Montevideo en el período de referencia. El porcentaje para los hombres jóvenes es del 4,3%, aumentando levemente en los otros dos grupos a 5,6% y 7,9% respectivamente. En el caso de las mujeres, la proporción se presenta en los tres grupos de edad en forma más significativa, con un porcentaje de 16,2% en las jóvenes de 15 a 35 años, pasando a 14,8% en el grupo de 36 a 60 años, y finalmente con un aumento importante en las mujeres de 61 y más años, con 28,3%.

El cuarto método en importancia por su proporción es el de sustancias, representando un 5,1% en el total de suicidios. Cuando se analiza por sexo, se encuentra que es un método principalmente usado por las mujeres, en donde oscila entre 6,6% en las mujeres jóvenes y 15,5% en las de 36 a 60 años.

Suicidios consumados según método, grupos de edad y sexo. Montevideo. 2002 - 2014. Porcentajes.

	15 a 35			36 a 60			61 y más			Total
	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	
Arma de fuego	21,3	27,2	22,4	37,0	22,7	32,2	51,5	23,0	44,3	32,9
Arma blanca	0,8	0,0	0,7	1,1	1,3	1,2	1,1	2,1	1,3	1,1
Ahorcamiento, estrangulamiento o sofocación	69,8	45,6	65,4	48,5	37,2	44,7	32,0	24,6	30,1	46,6
Envenenamiento, plaguicidas, sustancias biológicas	0,2	0,0	0,1	0,8	2,8	1,5	0,9	1,6	1,1	0,9
Ahogamiento y sumersión	0,3	0,0	0,3	0,3	1,9	0,8	0,5	4,2	1,5	0,9
Salto desde un lugar elevado	4,3	16,2	6,4	5,6	14,8	8,7	7,9	28,3	13,1	9,3
Sustancias (Medicamentos, Drogas, Sedantes, etc..)	2,8	6,6	3,5	3,0	15,5	7,2	2,2	9,9	4,1	5,1
Otros métodos	0,2	2,9	0,7	2,9	3,5	3,1	3,6	4,7	3,9	2,6
Sin datos	0,3	1,5	0,5	0,8	0,3	0,6	0,4	1,6	0,7	0,6
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

En el cuadro siguiente puede apreciarse claramente como son las armas cortas las que predominan en los suicidios que utilizan armas de fuego, representando el 90,9% del total

de casos. Cuando observamos por grupos de edad y sexo la tendencia se mantiene, siendo prácticamente 9 de cada 10 suicidios consumados con armas cortas.

La utilización como método de armas de fuego es consistente con la cantidad de armas a disposición de la población. En el Primer Informe presentado por el Observatorio de impacto de armas de fuego dice que *"según datos oficiales del Registro Nacional de Armas (RNA), a diciembre del 2012 Uruguay contaba con una cifra de 584.112 armas registradas. Un promedio de un arma de fuego registrada cada cinco uruguayos."* (ielsur. 2013).

A las armas registradas (584.112) hay que agregarles las no registradas, que según el informe dice:

"Si bien no se ha podido precisar la cantidad de armas de fuego en el mercado clandestino, estudios internacionales estiman la llamada "cifra negra" en un arma ilegal por cada una registrada. De acuerdo a las estimaciones más optimistas, el cálculo sería de un arma de fuego cada 3 habitantes uruguayos, lo que situaría a Uruguay en la novena posición del ranking mundial de cantidad de armas per cápita (Army Survey); similar proporción que Irak, con 32 armas cada 100 habitantes; y muy superior a la de Colombia, con 6 armas cada 100 habitantes. Las cifras son alarmantes, más si se tiene en cuenta que Uruguay carece de la tradición bélica de los países anteriormente mencionados." (IELSUR. 2013; p.1)

El mismo informe expresa que estas armas *"...según el RNA, del total de armas registradas, solo un 11% pertenece a policías, militares y coleccionistas. El restante 89%, está en manos de la población civil (personas físicas o jurídicas). En 2012 se registraron 5.394 armas, de las cuales el 63% fueron presentadas por civiles." (IELSUR. 2013; p. 1)*

Por lo tanto, al momento de pensar en políticas de prevención del suicidio habría que pensar en la necesidad de campañas de desarme, debido a los riesgos que existen hoy en día en los hogares por la alta presencia de las mismas.

Suicidios consumados según tipo de arma de fuego, grupos de edad y sexo. Montevideo. 2002 - 2014. Porcentajes.

	15 a 35			36 a 60			61 y más			Total
	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	
Corta	93,1	94,6	93,4	87,1	94,4	88,9	90,9	95,5	91,5	90,9
Larga	6,9	5,4	6,6	12,9	5,6	11,1	7,3	4,5	6,9	8,5
Sin datos	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,7	0,0	1,8	1,0
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida

Dentro de las armas utilizadas, surge en primer lugar el revólver con un 71,4%, seguida de la pistola con un 17,2%. Las armas largas aparecen con un porcentaje del 4,6% las escopetas y un 3,7% los rif es.

La presencia de usuarios problemáticos de drogas[2] representó para el total de suicidios una proporción del 8,8% en Montevideo entre los años 2002 a 2014.

"El uso problemático de drogas, por su característica envolvente sobre la vida de los individuos y dada la relación que termina estableciendo la persona con la sustancia en estos patrones de uso, en muchos casos genera barreras, cuando no límites infranqueables, para el buen desempeño individual, familiar y social, en definitiva lo que se espera en términos de adaptación. El consumo abusivo y la dependencia de las drogas afecta no solo de modo significativo la calidad de vida de las personas sino que, por sobre todas las cosas, produce padecimiento." (Rossal, Suárez, 2014. p. 16)

Cuando se analiza por grupos de edad, se observa claramente es un fenómeno que se expresa en los jóvenes de 15 a 35 años, presentando un porcentaje poco significativo en los suicidas de 36 a 60 años y sin aparecer en los registros en los de 61 y más años. En los jóvenes la presencia de usuarios problemáticos represento el 23,5% del total de suicidios consumados de 15 a 35 años, siendo en los hombres un 26,1% y en las mujeres del 11,8%. En el segundo grupo de edad estos porcentajes disminuyen en forma importante, siendo los hombres los que presentan la mayor proporción con un 5,9% y las mujeres con 0,6%.

De estos usuarios de drogas, un porcentaje importante presentó en la novedad policial la referencia a que eran usuarios de pasta base de cocaina (PBC),

"...respecto al perfil de los consumidores de pasta base, se encuentra que ocho de cada diez son hombres, tres de cada cuatro son menores de treinta años y siete de cada diez residen en la capital del país." (Rossal, Suárez, 2014.p. 16)

En este sentido, los autores destacan la asociación entre el uso de pbc y situaciones de extrema precariedad y vulnerabilidad social, como ser la mendicidad, prostitución y otras prácticas marginales de vida que retroalimentan la pérdida del espacio social. (Rossal, Suárez, 2014)

En ellos se expresa

"(...) la vulnerabilidad, exclusión, cuando no expulsión: la ruta de deterioro signada por el uso problemático de drogas deja para muchos solo la calle como ilusión de espacio-lugar, lo que los convierte en seres (parias) absolutamente visibles por su desterritorializa-

[2] Uso problemático de drogas: un uso de drogas puede ser problemático para una persona cuando el mismo afecta negativamente –en forma ocasional o crónica– a una o más áreas de la persona, a saber: su salud física o mental; sus relaciones sociales primarias (familia, pareja, amigos); sus relaciones sociales secundarias (trabajo, estudio); sus relaciones con la ley.

ción e imagen socavada por las miserias. En términos de Castel (1997), se convierten en individuos con una situación que «f ota» en la estructura social, poblando sus intersticios sin encontrar un lugar que los contenga. Se convierten en algo más que excluidos y para ello se incorpora el término de desafiliación que es un concepto dinámico y por lo tanto con mayor poder explicativo." (Rossal, Suárez, 2014.pp. 53-54).

Usuarios problemáticos de drogas según grupos de edad y sexo. Montevideo. 2002 – 2014. Porcentajes.

	15 a 35			36 a 60			61 y más			Total
	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	Hombre	Mujer	Sub Total	
No	73,9	88,2	76,5	94,1	99,4	95,9	100,0	100,0	100,0	91,2
Si	26,1	11,8	23,5	5,9	0,6	4,1	0,0	0,0	0,0	8,8
Total general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Ministerio del Interior. Elaboración Grupo de Prevención y Comprensión de conducta suicida.

Breves reflexiones finales

Como se observó a lo largo de texto, el suicidio reviste como tema de gran interés sanitario en nuestro país. Como hecho social se presenta como un hecho complejo y previsible en sus tasas, sean estas por tramos de edad, por sexo u otras variables que den cuenta del fenómeno.

El primer hecho que llama poderosamente la atención al observar los datos en esta materia es la extrema variabilidad que presentan las tasas anuales por departamentos y los ciclos "atípicos" que presentan.

El segundo hecho es la incidencia, relativa, pero incidencia al fin, que presentan las crisis económicas derivadas en crisis sociales y culturales, como "motor" de crecimiento de las tasas. No sucede lo mismo y llega a contraponerse, la escasa incidencia que tienen los periodos de recuperación económica en "mitigar" o en hacer decrecer las tasas totales. Todo parece indicar, que aquellas hipótesis que hablan o plantean que el aumento de las tasas se produce con las crisis económicas, y los períodos de auge o recuperación económica no inciden a la baja de la tasa con la misma fuerza que inciden al alza, son correctas o tienen alta probabilidades de serlo.

En Montevideo existe una leve asociación entre, aquellos CCZ en los cuales la pobreza o indigencia se muestras o expresa con mayor fuerza, con los suicidios consumados e incluso con los intentos de autoeliminación.

Por otro lado, existe un conjunto de variables que dan cuenta del fenómeno, diferenciándolo, especificándolo y tornándolo previsible. Es así que, podemos sostener, u asociar variables que dan cuentan del fenómeno, para las dos franjas etarias de los extremos (adultos mayores y jóvenes). Para los primeros, el hecho de estar en situación de soledad conjugado con el ser hombre, conlleva cierta probabilidad mayor de cometer el hecho. Para los segundos, ser joven hombre, vivir en un CCZ con características de alta vulnerabilidad social, el uso problemático de drogas, la falta de empleo y ser excluido de la educación formal, conlleva en este caso también en un aumento de la probabilidad de la ocurrencia del fenómeno.

Es así que el fenómeno presenta características singulares y particulares, en donde los procesos de exclusión y segregación tanto en el eje económico, social y cultural, como el eje espacial, cobran real significado.

Como emergente explicita los problemas de integración social, en donde diversas dimensiones de la precariedad y desigualdades cobran relevancia. Estas dimensiones pueden ser de género, etarias y regionales; todas ellas socavan o atentan contra las bases instauradas del reconocimiento intersubjetivo y positivo.

Bibliografía

Alvira Martín, F; Blanco Moreno, F. (1998). *Estrategia y técnicas investigadoras* en *El Suicidio*, de Emile Durkheim. Revista Española de Investigaciones Sociológicas. N° 81. Enero – Marzo 1998. http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_081_06.pdf (Recuperado el 2 de agosto de 2014)

Baudelot, Ch. y 7 Establet, *R. Durkheim y el Suicidio* ediciones Nueva Visión Bs As Argentina 2008.

Bertolote J., Fleischman A.: *Suicidio y diagnóstico psiquiátrico: una perspectiva mundial.* En: World Psychiatry, Oficial Journal of the WPA 2002.

Cohen Agrest, Diana. *"Por mano Propia. Estudio sobre las prácticas suicidas"* FCE Argentina 2007.

Durkheim, Emile. (2004). *El suicidio*. Ediciones Libertador.

Estimaciones de la Pobreza, por método de ingreso INE Marzo 2015.

González, Víctor Hugo. 2015. *Suicidio y precariedad vital en Montevideo. En busca de una vida digna de ser vivida. 2002 – 2010.* Tesis de Maestria en Psicología Social. Facultad de Psicología. Universidad de la República.

Guías de Prevención y Detección de Factores de Riesgo de Conductas Suicidas. (2008). Ministerio de Salud Pública. Dirección General de Salud. Programa Nacional de Salud Mental.

Larrobla, Cristina; Canetti, Alicia; Hein, Pablo; Novoa, Gabriela; Durán, Mariana. (2013). *Prevención de la conducta suicida en adolescentes.* Guía para los sectores Educación y Salud. Colección Art.2. Universidad de la República. CSIC.

Matusevich, Daniel. (2003). *Análisis cualitativo de ocho notas suicidas en la vejez.* Revista Argentina de Psiquiatría. Volumen XIV– N°52. Junio/Julio/Agosto 2003 http://www.polemos.com.ar/docs/vertex/vertex52.pdf (recuperado el 31 de julio 2014).

Mortalidad por Suicidio en las Américas. Informe Regional OPS OMS 2012 Washington D.C. 2014.

Instituciones públicas de internación psiquiátrica en Uruguay: entre el abandono y el horror

Breve cronología de hechos

2010-2013:

Según información recabada por la Institución Nacional de Derechos Humanos (inddhh) en ese período se registraron 158 ataques de perros hacia pacientes de las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi.

En diciembre de 2013, un equipo de la inddhh realizó una visita a las colonias psiquiátricas Bernardo Etchepare y Santín Carlos Rossi, donde se constató que la situación denunciada –ataques reiterados de la jauría de perros– comprometía la seguridad e impedía el traslado de las personas; asimismo identificó en la Colonia Santín Carlos Rossi, otras situaciones vinculadas a las condiciones de internación y aislamiento que afectaban los derechos humanos de los pacientes. *"Pese a los importantes esfuerzos por superar el modelo asilar y acompañar el Programa Nacional de Salud Mental aprobado en 1986 y actualizado en el año 2005, consideramos que los resultados continúan siendo insuficientes para garantizar la dignidad de las personas con sufrimientos mentales. Nuestro país debe armonizar su legislación, política, instituciones y acciones en Salud Mental a los consensos y acuerdos internacional para la atención y protección de los derechos de las personas con situaciones de sufrimiento mental y en particular para aquellas con trastornos mentales graves y en situación de exclusión social"*, señalaba el informe realizado por la Institución, tras la visita.[1]

2015:

25 de marzo: Un paciente muere al ser atacado por una jauría de perros en la Colonia Etchepare. Se calcula que existían unos 150 perros en los predios de la Colonia.

9 de mayo: Un paciente es encontrado muerto atado a una silla y con quemaduras en la Colonia Santín Carlos Rossi. La médica firmó el certificado de defunción por "muerte natural". Otro paciente es encontrado muerto por la presunta golpiza de otros internados en la Colonia Etchepare.

22 de mayo: El Movimiento Salud para Todos denuncia ante el Juzgado Letrado de San José la presencia de una serie de casos de tuberculosis en la Colonia Santín Carlos Rossi, entre ellos los de seis personas que habrían fallecido.

[1] Comunicado de la inddhh. "Sobre jaurías en colonias Santín Rossi y Etchepare". http://inddhh.gub.uy/sobre-jaurias-en-colonias-santin-rossi-y-etchepare/

3 de junio: La bacteria Clostridium dif cile provocó el fallecimiento de una paciente de la Colonia Etchepare.[2]

5 de agosto: Ante la publicación y difusión de nuevas denuncias y testimonios sobre las pésimas condiciones de vida de los pacientes, asse releva del cargo al director de la Colonia Etchepare, Osvaldo do Campo.[3]

Otros datos:

Promedio de internación en Colonia Etchepare: 20 años

Cantidad de internos en Colonia Etchepare: 450

Cantidad de internos en Colonia Santín Carlos Rossi: 350

Un fallo judicial determinante

El 28 de marzo de 2015, la Jueza Letrada suplente Dra. Viviana Granese, del Juzgado Letrado de Primera Instancia de San José de 1º Turno, responsable de la investigación penal por la muerte de un paciente psiquiátrico como consecuencia de un ataque canino, intimó al Ministerio de Salud Pública. y a asse para que en un plazo de 72 horas se erradicaran el total de perros existentes en las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi.[4]

La resolución también impuso a asse, a la Dirección de Salud Mental y a la Dirección de las Colonias Etchepare y Santín Carlos Rossi, la obligación de redistribuir en un plazo de 10 días a los pacientes de los Pabellones 24, 29 y 30, que se encontraban en situación de riesgo físico, mental y carentes de una protección integral de su salud, así como vulnerados en sus derechos humanos. La jueza calificó como "decadente" el estado de las condiciones edilicias de dichos pabellones, así como también cuestionó las condiciones de higiene en las que viven los pacientes.

Asimismo, ordenó la coordinación de un plan de mantenimiento por parte de la Comisión de Zoonosis y de la Facultad de Veterinaria, a efectos de que concurrieran en forma mensual para constatar la existencia y situación de las mascotas que pudieren aparecer, el estado de situación de las mismas y el hábitat que corresponda a los efectos de no perjudicar la condición sanitaria de los pacientes de ambas Colonias.[5]

---

[2] Fuente: http://www.elpais.com.uy/informacion/bacteria-mata-etchepare-alerta-virus.html

[3] Fuente: http://www.elpais.com.uy/informacion/asse-decidida-relevar-cargo-director.html; http://www.elpais.com.uy/informacion/auditoria-colonia-etchepare.html.

[4] Existieron protestas de Organizaciones en defensa de los derechos de los animales ante la eventualidad de que se decidiera sacrificar a los perros (la resolución judicial dice "erradicar", lo que puede instrumentarse de diversas formas), pero las autoridades del Ministerio del Interior, asse y el Ministerio de Defensa definieron que solamente serían capturados.

[5] Fuente: http://www.poderjudicial.gub.uy/images/resoluciones/2015/resoluc_28-03-15_msp_asse_perros_etchepare_jueza_granese.pdf



La Asamblea Instituyente "Por Salud Mental, Desmanicomialización y vida digna" promueve la presente declaración e iniciativa de adhesión pública

Montevideo, 28 de Mayo de 2015

Por la presente, las y los abajo firmantes, ciudadanos y ciudadanas del Uruguay, hacemos llegar nuestra solicitud para que en el actual período legislativo integre a la discusión quinquenal un proyecto de ley de Salud Mental integral que implique un cambio de paradigma, centrado en una perspectiva de derechos humanos.

La actual Ley, que organiza la atención en Salud Mental en el Uruguay data de 1936 y responde a un paradigma totalmente superado en la materia. Esta Ley por lo tanto no se ajusta a los estándares mínimos de derechos humanos contenidos en tratados y documentos internacionales sobre derechos humanos a los que Uruguay se ha suscrito o ratificado.

Los recientes acontecimientos acaecidos en la Colonia de Alienados Bernardo Etchepare, reviven cíclicamente una situación insostenible de la política pública en la materia; que ha sido denunciada permanentemente en diversos ámbitos. Está basada fundamentalmente en un modelo aislacionista, segregador y custodial por el que se rompe el vínculo de la persona con la comunidad, sumado a la falta de garantías procesales para las internaciones que no reconocen las protecciones debidas establecidas en los Principios de Salud Mental (juridiccionalidad, interdisciplinariedad y Órgano de Revisión de los derechos humanos independiente) y se llevan adelante con plazos indeterminados.

Esta situación, sumada –a la preocupación histórica– por el uso indiscriminado de terapias electro convulsivas, o al uso de la farmacoterapia como modalidad de atención

predominante; se agrava por los problemas estructurales de los Centros, la capacitación del personal dedicado a las funciones y a la insuficiencia de intervenciones de rehabilitación e inclusivas a nivel comunitario.

Durante el 2007 y 2009 se elaboró una propuesta de Anteproyecto de Ley de Salud Mental, en el marco del Grupo *"Legislación, políticas y DDHH"* de la c.a.t.p. del Programa Nacional de Salud Mental del msp; pero no avanzó al debate parlamentario. En su Art.1 establece: *"La presente Ley tiene por objeto garantizar en la República Oriental del Uruguay el derecho humano a la salud mental de todas las personas, tanto en forma individual como familiar, grupal o comunitaria, así como su calidad de sujeto de derecho, no perdiéndose, ni suspendiéndose esta en ninguna circunstancia".*

Entendemos que el estado de salud aspirado, es aquel en que las personas dispongan de las mejores posibilidades en el desarrollo de capacidades y habilidades, de forma tal, que puedan vivir, convivir y generar bienestar y desarrollo.

En este marco, y de modo de garantizar el derecho a la vida, a la libertad, al más alto estándar de salud, donde se puedan ejercer y gozar libremente de los derechos fundamentales de las personas, los y las abajo firmantes solicitamos:

1. La impostergable discusión y aprobación de una Ley de Salud Mental adecuada a los estándares internacionales y las recomendaciones internacionales al Estado uruguayo emanadas de los órganos de tratados, centrados en la dignidad del sujeto, el vínculo con su familia y la comunidad.
2. Una atención integral e interdisciplinaria de la salud mental, intersectorial y con una Red de Servicios de Salud Mental que funcionen con coberturas territoriales. Servicios comunitarios y culturales constituidos básicamente por Centros de atención diurna, Centros de residencia con atención diurna y nocturna. La construcción de dispositivos de atención comunitaria e intervenciones psicosociales.
3. Creación de Unidades de Atención en Salud Mental en Hospitales Generales.
4. Revisar el posible uso indiscriminado de medidas de fuerza, de uso indiscriminado de electrochoques y del uso abusivo de psicofármacos, incluyendo la revisión y cumplimiento de protocolización de actuación.
5. Elaboración de un cronograma donde se explicite el cierre progresivo de las Colonias de Alienados Bernardo Etchepare y Santín Carlos Rossi, del Hospital Psiquiátrico Vilardebó y de las instituciones públicas y privadas de atención manicomial y monovalente en todo el territorio nacional.
6. La creación de un Órgano Revisor de los Derechos Humanos independiente y la pronta dotación de recursos para que la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en tanto Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura desarrolle sus funciones legalmente asignadas.

Comunicado de CAinfo

Pronunciamiento sobre la cobertura periodística televisiva de un caso de abuso sexual infantil

Montevideo, 1 de octubre de 2015

Ante la promoción en canal 4 y redes sociales y posterior emisión del programa Santo y Seña el 30 de setiembre, que aborda un caso de abuso sexual a tres niñas, el Tribunal Arbitral de la Asociación de la Prensa Uruguaya –asistido por un comité especial– desea realizar consideraciones a la luz del Código de Ética.

En primer lugar, el Tribunal desea destacar la importancia de que los medios de comunicación aborden estos temas como parte de la responsabilidad social del periodismo al exponer estos hechos ante la opinión pública.

En segundo lugar, al justificar el abordaje del tema, el conductor Ignacio Álvarez expresa la importancia de informar del caso de abuso de tres niñas por parte de parejas de la madre según denuncia la abuela materna. Con la consigna de "romper el silencio" el conductor presenta el tema de una manera inadecuada, lo que va contra lo recomendado en el artículo 20 del Código de Ética Periodística que *"…recomienda evitar coberturas que impacten de manera emotiva al público por sobredimensionamiento de algunos factores (sensacionalismo) al informar sobre accidentes, desastres o hechos delictivos. El sensacionalismo se considera una forma inadecuada de tratar los hechos informativos"*.

Pese a que el conductor dice que se tomaron los recaudos para evitar la identificación de la familia, mediante un cambio de nombre y ocultamiento de cara, en el transcurso del programa llega un mensaje de un televidente que dice reconocer a la familia y se sorprende de la existencia del caso, lo que demuestra la ineficacia del anunciado resguardo.

El relato de los entrevistados (padres y abuelas de las niñas) ahonda en detalles escabrosos del abuso lo que se contradice con el artículo 21 del código que señala: *"…Los periodistas cuidarán especialmente el uso de la imagen en las coberturas de hechos violentos, a fin de no abundar en detalles escabrosos como la exposición de caras y cuerpos con claros signos de violencia ni criminalizar a las personas involucradas cuando se utilizan recursos de ocultación"*.

Además se pone en pantalla la entrevista a la niña de 7 años que si bien aparece de espaldas y con voz distorsionada –según los conductores para evitar su identificación– es consultada por la periodista sobre detalles del abuso y comportamientos de la madre, lo que no es respetuoso con la persona según indican los artículos 22 y 40 del código: Artículo 22: En el caso de coberturas periodísticas de crímenes, tragedias o accidentes, los periodistas deben ser respetuosos del dolor ajeno, evitando testimonios que re victimicen a las perso-

nas en situación de vulnerabilidad. Tampoco deben obtener de modo inconsulto imágenes o audio de las personas involucradas en hechos violentos.

Artículo 40: *"Se evitará la formulación de preguntas, actitudes o comentarios que puedan representar un juicio hacia los niños, niñas y adolescentes, que sean insensibles a sus valores culturales, que los pongan en peligro o los expongan a una humillación, o que reaviven el dolor y el duelo que sufren a causa de acontecimientos traumáticos"*.

El abordaje que los conductores hacen del caso de abuso también tiene un componente de género significativo cuando culpabilizan a la madre por tener varios novios y salir a bailar y la señalan como principal responsable de la situación de abuso desconociendo el rol de los abusadores hombres, según señala el artículo 37: *"Los periodistas no deben atribuir a personas o comunidades valores o funciones sociales inferiores, ni usar figuras estereotipadas para valorar el desempeño de la mujer en cualquier ámbito (comportamiento, actitudes, vestuario)"*.

Las características de la cobertura, el abordaje del tema y la difusión de testimonios de las víctimas, viola además disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia y de la Convención Sobre los Derechos del Niño, suscrito por Uruguay. De este modo, los periodistas también desconocen el artículo 38 del Código de Ética que recomienda: *"Quienes cumplen funciones periodísticas deben conocer los convenios, acuerdos internacionales y leyes nacionales que promueven los derechos de niños, niñas y adolescentes, cuando aborden temas vinculados a ellos"*.

Por lo dicho antes este tribunal recomienda a quienes ejercen periodismo extremar las precauciones al relatar hechos de abuso, especialmente los que involucran a niños, niñas y adolescentes, evitando entrevistar a las víctimas para que no vuelvan a revivir la situación.

También es fundamental evitar la difusión de cualquier dato que permita la identificación de la familia involucrada para no impedir una futura inserción social de las personas abusadas.

Además, el Tribunal desea reafirmar que un periodismo de calidad tiene como principal función la información a los ciudadanos y no la denuncia ante la justicia de los hechos conocidos. Por esa razón, el abordaje de los hechos y el lenguaje utilizado debe ser respetuoso de todas las personas que son objeto de la cobertura.

Avances legislativos en la regulación radio y televisión

Gustavo Gómez[1]

La Ley N°19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual fue aprobada en diciembre de 2014 y está vigente desde enero de 2015, luego de su promulgación y posterior publicación el Diario Oficial[2].

La llamada *"Ley de Medios"* no es en realidad una ley de medios, en tanto no regula la prensa ni internet, sino solamente los servicios de radio y televisión, sean abiertos o de pagos, o sean brindados a través de espectro radioeléctrico, cables o transmisiones satelitales.

El proceso previo a su aprobación fue destacado por importantes organizaciones internacionales de protección de la libertad de expresión.

El Comité para la Protección de los Periodistas (cpj), por ejemplo, emitió un comunicado donde destacó que "*el proceso transparente e inclusivo en el que se elaboró la ley es alentador en una época en la que algunos gobiernos democráticos en América Latina están utilizando leyes para reprimir el disenso y controlar el flujo informativo*"[3]. En el mismo sentido se expresaron desde Reporteros Sin Fronteras (rsf), afirmando que esta ley "*representa bajo diversas perspectivas un buen modelo de regulación para otros países del continente, donde la libertad de información padece desequilibrios flagrantes. El debate con la sociedad civil que condujo a su elaboración también constituye un ejemplo*"[4].

A esas conclusión llegaron no solamente porque ellos mismo fueron consultados –e invitados a visitar el país a opinar sobre el proyecto de ley– sino por las instancias creadas para institucionalizar la participación de todos los actores, incluidos los empresarios, denominadas Comités Técnicos Consultivos (ctc) para debatir los aspectos claves de la nueva regulación, en sus aspectos más generales[5] como en temas relacionados con las relaciones entre los derechos de los medios y los derechos de las niñas, niños y adolescentes[6].

Luego de cuatro años y medio –casi todo el gobierno de José Mujica–, aproximadamente un año de análisis en cada Cámara –sólo en Diputados 50 organizaciones y expertos fueron escuchados en audiencias–, la norma fue aprobada con los votos del oficialismo y el

[1] Asesor de cinfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública).
[2] http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ley19307.htm
[3] https://cpj.org/es/2014/12/el-cpj-saluda-la-aprobacion-de-ley-de-medios-audio.php
[4] http://es.rsf.org/uruguay-la-presion-de-ciertos-grupos-de-09-07-2013,44909.html
[5] http://www.apu.org.uy/wp-content/uploads/2010/12/Informe-final-CTC.pdf
[6] http://www.presidencia.gub.uy/sala-de-medios/fotografias/conferncia-de-prensa-conclusion-final-comite-tecnico-consultivo-libertad-expresion-medios

rechazo de toda la oposición, que cerró filas detrás de la posición de los gremios de empresarios de la radio y la TV.

A diferencia de otros países de la región, la nueva normativa uruguaya se centra en asegurar igualdad de oportunidades en el acceso a los medios audiovisuales y limitar la concentración indebida, con el objetivo de garantizar la diversidad y el pluralismo en el sistema de medios, en correspondencia con las recomendaciones de todos los organismos internacionales de protección y promoción de la libertad de expresión[7].

En materia de regulación de contenidos, las disposiciones son mínimas –sólo 5 de los 202 artículos de la Ley SCA[8]–, y se incluyen con el objetivo de proteger el derecho a la infancia ante los medios, o prohibir la apología o incitación a la discriminación.

Por otra parte, no se incluyen aspectos para determinar la calidad o imparcialidad de las informaciones y opiniones emitidas a través de los servicios de comunicación audiovisual, pero sí hay exigencias de mínimos de producción audiovisual nacional o límites a la cantidad de minutos de publicidad por hora de transmisión.

Este enfoque se encuentra bien reflejado en palabras del presidente Mujica:

"No es un proyecto de ley para amordazar a los medios, a los periodistas. Es más: va a tratar de dar certezas jurídicas a los operadores en algunos terrenos movedizos desde el punto de vista jurídico. Y también para garantizar más libertad de expresión, pero no solo más libertad de expresión para los medios, sino también para todas las personas. Cuidado, también para todas las personas. Así que no es una tentativa de acallar a los dueños de los medios, pero sí va a procurar plantearles que tienen obligaciones y responsabilidades para con la sociedad. (...) Tampoco existe ningún interés en regular los contenidos de los informativos, ni meternos en la eventual línea editorial de los medios. No es una cuestión de regular contenidos, no es que éste o cualquier Gobierno diga lo que es bueno o es malo; lo que es de calidad o lo que no es de calidad. No nos corresponde ese papel".[9]

Los rasgos fundamentales de la legislación pueden resumirse en:

a) La total exclusión de medidas de censura previa y de regulación de los servicios audiovisuales en función de la línea editorial de los medios, el reconocimiento de los derechos de las personas frente a los medios, así como el establecimiento de disposiciones para dar previsibilidad y certezas a los operadores privados, comerciales y comunitarios.

[7] Gustavo Gómez, *La regulación de medios y la televisión digital en América Latina*, Washington D.C., Banco Mundial, 2014

[8] http://www.elecodigital.com.uy/index.php/general/898-ni-exceso-de-regulacion-ni-ley-mordaza

[9] http://www.espectador.com/politica/240448/mujica-descarta-que-se-este-redactando-una-ley-de-medios

b) La inclusión del concepto de *"derechos de las personas frente a los medios"*, en el entendido que la libertad de expresión y de información no es un derecho exclusivo de los dueños de los medios y sus periodistas.

c) La radiodifusión es un soporte técnico para ejercer el derecho humano a la libertad de expresión y a la libertad de información y no un simple negocio.

d) El espectro radioeléctrico como un bien público y patrimonio de la humanidad, y no una propiedad del Estado ni de los particulares que tienen autorización para su uso.

e) El reconocimiento expreso del derecho a fundar medios audiovisuales como radio y televisión, que impone al Estado la obligación de garantizar el acceso equitativo a un recurso limitado como es el espectro radioeléctrico o de los particulares (incluye medidas como las reservas de espectro para medios comunitarios[10]).

f) El diseño de un sistema de medios plural y diverso con tres sectores diferenciados: comercial, público y comunitario.

g) El reconocimiento y promoción de los medios comunitarios, de manera no discriminatoria, tanto en radio como en televisión, sin limitaciones previas de ubicación, cobertura o de acceso a recursos económicos para su desarrollo.

h) El desarrollo de medios públicos, con una definición legal que los obliga a ser emisoras en función del interés general de toda la sociedad y no como medios gubernamentales y oficialistas.

i) La no discriminación en el acceso a las frecuencias y otros medios audiovisuales, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso de los habitantes de la República, así como la transparencia y difusión de los procedimientos y condiciones de otorgamiento de las asignaciones de frecuencias, que permitan una efectiva contraloría por parte de los ciudadanos.

j) La promoción de las capacidades de las industrias nacionales de contenidos audiovisuales y sof ware, fomentando la identidad cultural del país, estimulando la creación de fuentes de trabajo y favoreciendo la descentralización y producción local y regional de contenidos[11].

La aprobación de la ley sólo fue un primer –aunque arduo– paso adelante en la democratización de las comunicaciones. Aunque las reacciones de las Relatorías de Libertad de Expresión de OEA y ONU fueron muy positivas, los sectores afectados en sus privilegios

10 Ya reconocidas en la Ley N°18.232 de Radiodifusión Comunitaria de 2007.

11 Gustavo Gómez, *La regulación de medios y la televisión digital en América Latina*, Washington D.C., Banco Mundial, 2014.

reaccionaron de inmediato contra la ley, a pesar de que sus dirigentes participaron de todo el proceso.

Para Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresoón de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Ley SCA "*constituye un avance en términos de respeto a la libertad de expresión*", destacando las *"garantías para el ejercicio de la libertad de expresión a través de este tipo de medios, el desarrollo de mecanismos claros y transparentes para acceder a licencias y frecuencias, la búsqueda de la igualdad y la no discriminación en la participación del sistema de medios y los mecanismos equilibrados para limitar la formación de monopolios y oligopolios*"[12].

Por su parte, el Relator de Libertad de Opinión y Expresión de Naciones Unidas, Frank La Rue, *"esta ley, en cuanto a libertad de expresión, es realmente un paso adelante y puede ser un verdadero modelo para toda América Latina. Alguna gente ha dicho 'esto es una ley mordaza, esta ley nos va a llevar a la quiebra'. Primero, todo el mundo sabe que eso no es cierto. Los medios no van a ir a la quiebra por eso, no es una ley mordaza que les está limitando su libertad de expresión"*[13].

La posición de ANDEBU –la principal gremial de radio y TV comerciales del país– fue expresada duramente por su presidente, Pedro Abuchalja: *"(En) regímenes autoritarios en la historia del hombre, como los fascistas, los mussolinistas y los estalinistas, o en Cuba que no hay libertad de nada, o en Venezuela donde está condicionado todo y cierran los medios, hay leyes de este tipo"*[14]*. Para el expresidente Julio María Sanguinetti, mientras tanto, la "ley de medios es un revólver cargado en la nuca del periodismo independiente*"[15].

Con ese nivel de confrontación, que no existió durante el debate de la ley, se desató una estrategia de judicialización a través de la presentación de unos 20 recursos de inconstitucionalidad entre febrero y julio de 2015[16].

Entre los recurrentes se encuentran la multinacional norteamericana DIRECTV, así como las empresas de los tres grupos oligopólicos de la TV abierta y para abonados: canales 4, 10 y 12, así como sus cableras Montecable, TCC y Nuevo Siglo. También presentaron recursos algunas radios y empresas de TV por suscripción del Interior (estas últimas organizadas en CUTA, Cámara Uruguaya de Televisión para Abonados).

12 http://observacom.org/relatoria-libertad-de-expresion-la-ley-audiovisual-de-uruguay-cumple-con-los-estandares-internacionales-y-la-convencion-americana-de-derechos-humanos/

13 Búsqueda, 5 de setiembre de 2013.

14 http://www.elpais.com.uy/informacion/andebu-regimenes-autoritarios-son-que.html

15 http://www.espectador.com/politica/306033/sanguinetti-ley-de-medios-es-un-revolver-cargado-en-la-nuca-del-periodismo-independiente

16 http://www.elobservador.com.uy/la-suprema-corte-justicia-tiene-estudio-19-expedientes-contra-la-ley-medios-n663348

También presentó recursos el Partido Independiente, cuestionado el reparto entre los partidos políticos de la publicación gratuita durante campañas electorales que reconoce, por primera vez, esta norma.

Ninguno de los recursos reclama la inconstitucionalidad de toda la ley, pero atacan entre 20 y hasta 60 artículos de la norma. Los principales argumentos esgrimidos por las empresas son la violación de la libertad de expresión y de información, así como a los derechos de propiedad, comercio, igualdad y seguridad jurídica.

La Fiscalía de Corte a cargo del Dr. Jorge Díaz ya ha dado a conocer su dictamen respecto al primero de esos recursos (direc tv) donde advierte que existen 5 artículos que serían incompatibles con la Constitución de la República, y otros 9 adolecen de problemas parciales. Entre ellas, algunas de las disposiciones que establecen límites a la concentración o la aplicación de sanciones, muchas de ellas por razones de legalidad o tipicidad.

En aspectos fuertemente cuestionados por habilitar la censura o la autocensura como la regulación de contenidos para proteger a la niñez al ser *"excesivamente vagos"* (art. 32 sobre el horario de protección de imágenes en televisión) para el Fiscal *"no contiene vocablo ambiguo alguno"* y que no sólo *"no representa una alteración sustancial de régimen vigente sino que lo mejora"*, al ser *"una norma de mayor precisión en cuanto a la descripción del contenido no permitido durante el horario protegido"*. Además, asegura, no hay *"consagración de censura ni por ende restricción alguna a la libertad de expresión, por cuanto no persigue retirar contenidos ni prohibir su emisión, ni privar a la audiencia televisiva de su inserción en la grilla contratada"*. Por el contrario, el dictamen afirma que en casos de conf icto entre derechos, *"debe primar la atención y protección del público infantil y para ello el Estado puede legítimamente proceder a dictar la correspondiente legislación"*[17].

Para la Fiscalía de Corte "*no toda regulación legislativa en materia de comunicación audiovisual puede ser catalogada como 'censura previa'*", ni "*toda intervención estatal en la determinación de contenidos es contraria a la Constitución, pues de así interpretarse, se concluiría en la imposibilidad de regular, por vía legislativa, contenidos que potencialmente pudieren impactar negativamente sobre la salud física y psíquica del público receptor, lo cual incluye no solamente a los menores de edad (segmento de mayor riesgo), sino también al público adulto. Esa necesidad de regulación de torna evidente en temas tales como drogas, tabaquismo, alcohol, discriminación racial, prostitución, expresado ello solamente a modo de ejemplo de las hipótesis indiscutibles de necesaria legislación restrictiva en cuanto a su directa o indirecta apología*"[18].

En setiembre de 2015 se constituyó íntegramente la Suprema Corte de Justicia, al ingresar la jueza María Elena Martínez en lugar de Jorge Ruibal Pino, al cumplir éste los 70 años de edad. Recién a partir de ese momento el primero de los expedientes (Direc tv)

17 http://fiscalia.gub.uy/innovaportal/file/71857/1/ley-de-medios.pdf
18 Ídem.

pasó a estudio de los magistrados, y se estima que antes de fin de año nuestro máximo Tribunal emitará una sentencia al respecto.

Una decisión polémica del presidente Tabaré Vázquez respecto a la ley generó un importante debate sobre la aplicación de la ley inmeditamente de acceder al gobierno por seguna vez. Primero a través de trascendidos a la prensa, luego en forma pública, Vázquez hizo saber que esperaría *"a lo que dictamine la Suprema Corte de Justicia"* antes de avanzar en su reglamentación[19]. Un par de semanas, en cadena televisiva en la asunción del gobierno, había declarado que el reglamento de la norma estaba casi pronto: *"en lo que refiere a comunicaciones, está casi pronto el texto del decreto reglamentario de la ley Nº 19.307, que regula la prestación de servicios de radio, televisión y otros servicios de comunicación audiovisual"*[20].

Más allá del sentido literal de sus palabras –y de su intención personal– en los hechos la lectura que hizo la prensa y el sistema político era que la decisión era "congelar" su aplicación[21], lo cual parece contradictorio con lo expresado en plena campaña electoral cuando era candidato a la presidencia: la ley es "impostergable" y *"será responsabilidad del próximo gobierno su reglamentación, implementación y cumplimiento", "un compromiso que asumimos y desarrollaremos con prioridad en la próxima administración"*[22].

A fines de 2015 la discusión se centró nuevamente en la aplicación de la ley, con motivo de la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto del Poder Ejecutivo. La Coalición por una Comunicación Democrática hizo pública su preocupación[23] porque en el proyecto de Presupuesto Nacional no se incluyeron recursos para la creación y el funcionamiento del organismo regulador creado por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: el Consejo de Comunicación Audiovisual.

Según la información recogida, no hubo una decisión de Presidencia de cortar tales recursosl sino que la previsión estuvo ausente en la propuesta inicial elaborada por el Ministerio de Industria, Energía y Minería (miem), el organismo responsable de las políticas públicas sobre medios de comunicación audiovisual, y así quedó en el proyecto de ley final. Omisión que, sin embargo, supondría que no habría organismo idóneo de aplicación de la ley hasta 2018.

La acción de la Coalición por una Comunicación Democrática y la decisión de los legisladores frenteamplistas de la Cámara de Diputados corrigieron el error, aprobando un presupuesto para la instalación del Consejo de Comunicación Audiovisual que, aunque

19 http://www.espectador.com/politica/311277/reglamentacion-de-ley-de-medios-vazquez-espera-decision-de-la-scj
20 http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2015/noticias/NO_P212/Vazquez-01032015.pdf
21 http://www.elobservador.com.uy/el-gobierno-congelara-la-ley-medios-que-falle-la-justicia-n300198
22 http://www.elpais.com.uy/informacion/vazquez-aval-fa-vote-ley-medios.html
23 http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/9/se-congelo-la-imagen/

escaso, significa la posibilidad de iniciar su funcionamiento y una señal política del interés de la fuerza política de avanzar en la implementación de la Ley sca.

La cuestión de la vigencia o no de la nueva normativa tuvo un momento destacado a partir de un hecho vinculado con el terreno deportivo: la transmisión de los partidos disputados por la selección uruguaya de fútbol ante sus pares de Bolivia y Colombia, por las eliminatorias al Mundial Rusia 2018[24].

La Ley 19.307 reconoce el derecho de toda la población al acceso a eventos de interés general, en los siguientes términos: *"El derecho a la información incluye el derecho del público a acceder a la recepción a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto, en directo, en simultáneo y de manera gratuita, de determinados eventos de interés general para la sociedad"* (art. 38).

Y explica su alcance en el siguiente artículo:

"En caso de emitirse por televisión los eventos que involucren actividades oficiales de las selecciones nacionales de fútbol y de básquetbol en instancias definitorias de torneos internacionales y en instancias clasificatorias para los mismos, deberán ser emitidos a través de un servicio de radiodifusión de televisión en abierto y en directo y simultáneo.

Para estos eventos quedará limitado el ejercicio de derechos exclusivos en aquellas localidades del territorio nacional donde no se cumpla esta condición. En estos casos, y cuando no exista ningún otro prestador interesado en la emisión, el Sistema Público de Radio y Televisión Nacional deberá hacerse cargo de garantizar el derecho establecido en el artículo precedente, siempre que sea técnicamente posible y en la modalidad de retransmisión" (art. 39).

Ante la no transmisión en televisión abierta del primer partido contra Bolivia en La Paz, ielsur (Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay), apu (Asociación de la Prensa Uruguaya) y CAinfo (Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública) presentaron denuncia por violación de la Ley sca ante la Institución Nacional de Derechos Humanos[25], pidiendo que se tomaran las medidas pertinentes por la infracción cometida, a la vez que solicitaron se realizaran las gestiones necesarias y urgentes para que la violación no se cometiera, sólo unos días después, con motivo del partido contra Colombia en Montevideo.

La inddhh asume esta competencia tanto en su función de Defensoría del Público como, transitoriamente, como organismo responsable por algunas de los cometidos del Consejo de Comunicación Audiovisual, hasta su creación.

24 http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/10/apologia-del-desacato/

25 https://es.scribd.com/doc/284574140/Denuncia-por-violacion-del-derecho-al-acceso-a-eventos-de-interes-general

La Institución tomó cartas en el asunto y emitió una medida provisional urgente[26], donde no sólo reconoce la violación de la ley por parte de la empresa que tiene los derechos de exclusividad de los partidos de la selección en nuestro país (Tenfield S.A.), sino que además le solicita habilitar la transmisión de Uruguay – Colombia en algún canal de televisión abierta "en cumplimiento de la normativa vigente". A pesar de estas gestiones el partido sólo se transmitió en las señales de TV para abonados de al empresa propietaria de los derechos.

[26] http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2015/10/Oficio-936-2015-INDDHH.pdf

Organizaciones sociales expresan profunda preocupación por decisión de la Suprema Corte de Justicia que bloquea la participación ciudadana en los procesos judiciales de interés público[1]

Montevideo, 13 de agosto de 2015

La Suprema Corte de Justicia resolvió por unanimidad este martes 11 de agosto rechazar la petición presentada por la Asociación de la Prensa Uruguaya (apu), el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (ielsur) en la cual se solicitaba la habilitación a expedir una opinión en las causas (AmicusCuriae) en el marco de los procesos de inconstitucionalidad de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que se encuentran a estudio de la Corte.

En una escueta resolución, se desestimó su procedencia, argumentando la especialidad del proceso de inconstitucionalidad de las leyes y la falta de previsión expresa de disposiciones que regulen la intervención de terceros en este tipo de juicios cuando tienen lugar por vía de acción.

La petición realizada por estas organizaciones sociales pretendió que el máximo órgano judicial del país admitiera el instituto del AmicusCuriae de larga tradición y aceptación en la región y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y reconociera de esta manera que el derecho a la participación ciudadana, en tanto derecho fundamental, se afirma ante todos los poderes del Estado y resulta crucial en aquellos asuntos en los cuales se discute aspectos centrales para la democracia como son en este caso los alcances de la libertad de expresión y la libertad de información.

La petición sostuvo además que la falta de previsión normativa expresa no puede considerarse como un impedimento para admitirla sino que por el contrario esta figura se sustenta en constituirse en un medio no prohibido de ejercicio de la libertad de expresión, del derecho a peticionar ante las autoridades y de reforzamiento del principio republicano de gobierno.

Cabe señalar también que los AmicusCuriae no producen ningún perjuicio a las partes, ni retardan ni entorpecen la secuela regular de los procesos sino que enriquecen el arsenal de argumentos y justificaciones de las determinaciones de la Justicia.

Por lo expuesto, las organizaciones firmantes lamentan la decisión del máximo órgano judicial y entienden que la misma restringe la posibilidad de participación ciudadana y desconoce el papel de las organizaciones de derechos humanos como actores relevantes en una democracia.

---

1 http://www.cainfo.org.uy/2015/08/organizaciones-sociales-expresan-profunda-preocupacion-por-decision-de-la-suprema-corte-de-justicia-que-bloquea-la-participacion-ciudadana-en-los-procesos-judiciales-de-interes-publico/

Comunicado de Amarc Uruguay en relación a la reglamentación y aplicación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la conformación de la Comisión Honoraria Asesora de la Comunicación Audiovisual (CHASCA).

Montevideo, 1º de setiembre de 2015

Desde la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Uruguay) denunciamos que el sector comunitario en nuestro país se encuentra abandonado por el Poder Ejecutivo y fuertemente desprotegido a partir de la promulgación de la Ley 19.307 de Servicios de Comunicación Audiovisual (lsca) en diciembre de 2014.

Informamos que durante el presente año Amarc-Uy ha solicitado en reiteradas ocasiones a la Dirección Nacional de Telecomunicaciones (dinatel) la pronta designación e integración de la Comisión Honoraria Asesora de la Comunicación Audiovisual (chasca) para dar comienzo al trabajo de reglamentación. Dicha Comisión es de vital importancia para el sector luego de que la ley 19.307 estableciera la disolución del Consejo Honorario Asesor de la Radiodifusión Comunitaria (charc).

Consideramos que a esta altura es evidente la carencia de políticas de Estado específicas y planificadas para el fortalecimiento del sector comunitario. Aunque dinatel impulsó una serie de medidas de promoción en la segunda mitad de 2014, tan solo un reducido número Asociaciones Civiles pudieron presentarse debido a las trabas burocráticas que se imponen al desconocer la realidad del sector comunitario.

Comunicamos que en los últimos meses del año pasado las dos organizaciones representativas del sector comunitario (Amarc y Ecos) realizamos una importante cantidad de reuniones junto a dinatel para generar una "agencia" de publicidad oficial que tenga en cuenta al sector en la distribución de la misma, ya que el sector ha sido permanentemente discriminado, lo que representa un mecanismo de censura indirecta sobre el mismo por parte del gobierno. Cabe aclarar que actualmente la publicidad oficial es mucho dinero que concentran mayormente los grandes medios de comunicación comerciales de la capital de nuestro país. Las conversaciones fueron cortadas abruptamente con el cambio de autoridades, lo que muestra el escaso interés en el fortalecimiento del sector y evidencia el incumplimiento de la Ley 18.232 de Radiodifusión Comunitaria, que establece que *"El Estado tiene la obligación de garantizar y promover el servicio de radiodifusión comunitaria"*.

Para revertir esta situación de discriminación e injusticia en el acceso a la Publicidad Oficial que tiene el sector se requiere una política específica y clara por parte del Estado.

En virtud de lo expuesto, exigimos la inmediata conformación de la Comisión Honoraria Asesora de la Comunicación Audiovisual (chasca) y la planificación de políticas específicas de promoción del sector comunitario para el presente período de gobierno y reglamentaciones que aseguren la participación equitativa del sector comunitario en la distribución de la publicidad oficial.

Mesa Nacional de Amarc Uy.

Alison Rodríguez - Mesa Nacional por Radio Vilardevoz.
Giancarlo Albano - Mesa Nacional por La Heladera fm
Henry Flores - Mesa Nacional por Comcosur

Impacto de la ley de derecho de autor sobre los Derechos Humanos en Uruguay

Equipo de Creative Commons Uruguay[1]

En Uruguay, la investigación y la práctica relacionadas con la propiedad intelectual en general, y con el derecho de autor en particular, han estado históricamente enfocadas desde una perspectiva sectorial y empresarial. La redacción y la aplicación de la ley de derecho de autor, y de otras leyes relacionadas, han estado guiadas tradicionalmente por los intereses de las sociedades de gestión de derechos, así como por cámaras empresariales vinculadas al sector editorial, discográfico, audiovisual y, más recientemente, informático.

La ley de derecho de autor otorga un monopolio temporal sobre las obras intelectuales a sus autores, quienes, a su vez, por lo común ceden los derechos a actores empresariales o institucionales. Bajo el ámbito de esta ley se encuentran desde las canciones de moda hasta los trabajos académicos, desde las obras de arte a los programas de computación, desde los textos literarios hasta los materiales educativos. Toda producción del dominio de la inteligencia, tal como se indica explícitamente en nuestra legislación, está regida por el derecho de autor.

Dada la extrema amplitud de la legislación de derecho de autor, la cual regula no solo las relaciones entre los autores y las empresas cesionarias, sino también una parte importante de las condiciones de acceso de la población a la cultura y al conocimiento, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de incluir en la redacción y en la aplicación de esta ley principios relacionados con el interés público. En concreto, analizar la ley de derecho de autor uruguaya desde una perspectiva de derechos humanos tiene la potencial ventaja de sacar a la luz un pilar históricamente negado u olvidado: el de los usuarios de la cultura, los lectores, los espectadores, los estudiantes, los autores independientes, las bibliotecas y otras instituciones culturales relacionadas con el acceso al patrimonio cultural. En otras palabras, el marco internacional de derechos humanos brinda un apoyo teórico y práctico de gran solidez para equilibrar el debate sobre una legislación históricamente guiada por los intereses de una pequeña elite, poniendo sobre la mesa la función social del derecho de autor.

En marzo de 2015, la Relatora Especial sobre los derechos culturales de la ONU, Farida Shaheed, presentó un informe al Consejo de Derechos Humanos donde estudia el impacto de los regímenes de propiedad intelectual para el goce del derecho a la ciencia y a la cultura, tal como se consagra en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Cultu-

[1] Creative Commons es una organización sin ánimo de lucro que promueve el intercambio y utilización legal de contenidos cubiertos por los derechos de autor. Ver pág. http://www.creativecommons.uy/.

rales.[2] En dicho informe la relatora de derechos culturales señala la necesidad de garantizar la compatibilidad de la legislación de derecho de autor con los derechos humanos. Señala un número importante de problemas en la legislación internacional actual y realiza recomendaciones para que los regímenes de derecho de autor no interfieran con el derecho a la ciencia y a la cultura.

Para el presente informe sobre la situación en Uruguay adoptaremos el enfoque de la Relatoría de Derechos Humanos de la ONU. Adoptar una perspectiva de derechos humanos para estudiar la legislación de derecho de autor uruguaya implica tomar en consideración, entre otros aspectos, el derecho a la educación, el derecho a la ciencia y a la cultura, y la libertad de expresión. Un derecho especialmente relevante en esta discusión es el derecho a la cultura, que implica tanto el derecho de todas las personas a acceder, disfrutar y participar en la vida cultural, como el derecho de los autores a ser reconocidos por sus obras y a gozar de una vida digna. La perspectiva de derechos humanos se basa en la búsqueda teórica y práctica de un equilibrio justo entre los distintos derechos contemplados, toda vez que existieren tensiones entre ellos. Así, ni el derecho a la autoría ni el derecho al acceso a la cultura son derechos absolutos ante los cuales cesa toda otra consideración, sino que es necesario abordarlos a la luz de sus interacciones, de los contextos locales y de los recursos disponibles.

El derecho a la educación

En el contexto uruguayo, uno de los problemas más preocupantes generados por la ley de derecho de autor se relaciona con el derecho a la educación. A fines de 2013 este problema cobró especial visibilidad, cuando un operativo policial de grandes proporciones contra el fotocopiado de materiales de estudio dio como resultado el arresto de 32 personas y el cierre de los locales de fotocopias cercanos a la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. El operativo, realizado en época de exámenes, provocó dificultades serias para el acceso de los estudiantes a los textos obligatorios de las materias.

Según un estudio llevado a cabo en 2013 en la Universidad de la República, el 40% de los estudiantes universitarios encuestados declararon que no pueden acceder a textos obligatorios, mientras que el 57% dijo que la compra de libros de textos universitarios le insumía una parte significativa de su presupuesto.[3]

El acceso a la educación superior es parte del derecho a la educación establecido en el marco internacional de derechos humanos. Pero el acceso a la educación no implica única-

[2] Shaheed (2014). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales*, Farida Shaheed. Políticas sobre los derechos de autor y el derecho a la ciencia y la cultura. Consejo de Derechos Humanos, ONU. Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/Issues/derechosculturales/Paginas/impactofintellectualproperty.aspx

[3] Rodés y Pérez Casas (2013). *Percepciones, actitudes y prácticas respecto a los libros de texto y al uso de libros digitales en formatos abiertos por parte de estudiantes de la Universidad de la República*. ProEVA, CSE, Udelar.

mente la posibilidad de matricularse en las instituciones de enseñanza, sino también el acceso a los materiales educativos que le permiten al estudiante desarrollarse como individuo. Más aún, el acceso a los materiales de estudio es un factor que incide de manera relevante en el ingreso y la permanencia en el sistema educativo, siendo los estudiantes de menores recursos los más afectados por el gasto en materiales educativos con derechos de autor.[4]

A diferencia de otros países, la legislación uruguaya no prevé excepciones al derecho de autor para la utilización de obras con fines educativos. Las excepciones y limitaciones al derecho de autor son herramientas legales de gran importancia para atender derechos humanos. Uruguay cuenta con una lista breve y desactualizada de limitaciones y excepciones, redactada en 1937 y no revisada integralmente desde entonces. Mientras en el ámbito internacional Uruguay ha apoyado el debate para que los países adopten de manera mandatoria limitaciones y excepciones en beneficio de la educación y las bibliotecas, a nivel local ha habido una notoria ausencia de legislación en este asunto.

Las reproducciones de fragmentos de libros y la compilación de textos de estudio, incluso cuando estos se realizan sin fines de lucro y dentro del ámbito institucional educativo, son actualmente delitos penales en nuestro país. Lo que en otros países se reconoce como un derecho de los ciudadanos, en Uruguay es objeto de sanciones penales. En cuanto al préstamo bibliotecario, si bien es una práctica ampliamente aceptada, tampoco está amparada por la ley de derecho de autor. Si bien no se conocen casos en Uruguay donde se haya perseguido el préstamo bibliotecario, ese riesgo existe y en países como España se ha concretado, obligando a las bibliotecas a pagar un canon por préstamo público.

En particular, en lo referido a las bibliotecas, la gran mayoría de sus actividades no es legal en Uruguay. No solo el préstamo público, sino también las copias para preservación, el fotocopiado de fragmentos de textos, el préstamo interbibliotecario y la reproducción digital de obras para colocar en las computadoras de la institución, entre otras prácticas, constituyen infracciones a la ley de derecho de autor.

El derecho a la cultura

Las bibliotecas son instituciones clave para la concreción no solo del derecho a la educación, sino también del derecho a la cultura, dado que además de brindar acceso a materiales de estudio, también facilitan textos científicos, técnicos y literarios, entre otros. El derecho a la cultura no se limita a aquellas manifestaciones culturales destinadas a fines utilitarios, sino que también incluye el disfrute del arte culto y de la cultura popular, como manifestaciones que aportan al desarrollo de la personalidad individual y a la inserción comunitaria. El rol de las bibliotecas para el acceso a la cultura es especialmente relevante en el interior de Uruguay, donde el mercado de productos culturales es escaso e insatisfactorio.

[4] Rodés et al. (2014). *Propuesta de investigación. Acceso al conocimiento en Educación Superior: Ecosistemas de contenidos y bibliotecas ocultas*. CSIC, Udelar.

Junto con las bibliotecas, en la última década los centros mec también han tenido un rol relevante en el acceso a la cultura en el interior, realizando tareas de alfabetización digital y brindando conexión a Internet.

Una medida positiva para el acceso igualitario a la cultura ha sido la ratificación por parte de Uruguay en 2014 del Tratado de Marrakech. Este tratado internacional establece una excepción al derecho de autor mandatoria para los países firmantes, con el objetivo de facilitar el acceso a las obras a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso. Si bien la ratificación del Tratado de Marrakech es un paso importante, deberá acompañarse de una reglamentación adecuada y de acciones concretas por parte del Estado uruguayo para que las personas con discapacidades puedan acceder efectivamente a los textos impresos sin restricciones. Esto puede lograrse con el apoyo de tecnologías digitales y de plataformas online.[5]

A la luz de las posibilidades que brindan los nuevos medios digitales para la concreción del derecho a la cultura, una de las necesidades importantes para el futuro de la regulación de derecho de autor es la aceptación progresiva del intercambio y del acceso a la cultura sin fines de lucro en Internet. Un problema crítico que plantea la actual ley de derecho de autor en relación al derecho a la cultura es la penalización de la copia y del intercambio de obras sin fines de lucro. Tanto el intercambio de archivos entre pares como la digitalización de obras de interés patrimonial son ilegales. Incluso la copia para uso personal, es decir, aquella copia que se hace por única vez para cambiar un texto, una canción o un video de soporte, ya sea con el objetivo de trasladarla a otro dispositivo o simplemente como respaldo, es ilícita.

Lo más preocupante, sin embargo, es que tales ilícitos no acarrean solamente el riesgo de afrontar responsabilidad civil, sino también un castigo penal que, para el caso de las infracciones sin fines de lucro y sin intención de perjudicar al titular del derecho, llega a una multa de 1.500 unidades reajustables o prisión equivalente. En pocas palabras, la infracción al derecho de autor es el delito que cometemos todos. Comportamientos habituales y socialmente aceptados constituyen conductas tipificadas como delitos penales. Esta situación pone en riesgo las garantías básicas de los ciudadanos, dado que, como es de amplio conocimiento, los delitos que cometen todas las personas son especialmente aptos para la aplicación discrecional del poder represivo del Estado. En Uruguay abundan ejemplos de tal aplicación selectiva de la ley. En algunos casos notorios, como el de las fotocopias, ha habido un fuerte interés del sector editorial por brindarle a la opinión pública un ejemplo aleccionador. En otros casos, la denuncia penal o la amenaza de denuncia se han utilizado como formas de acoso o intimidación, e incluso se han llegado a usar como modelo de negocio para captar clientes en el sector informático y en el de la televisión por cable.

[5] Gemetto (2014). *Implementación del Tratado de Marrakech: oportunidades y desafíos*. Revista Pillku. Disponible en: http://www.pillku.com/article/implementacion-del-tratado-de-marrakech-oportunida/

La duración del derecho de autor y el régimen de dominio público también tienen implicancias sobre el acceso al patrimonio cultural. En la actualidad, el derecho de autor tiene en Uruguay un plazo que abarca la vida del autor y 50 años posteriores a su muerte. En 2013, a petición de la Cámara Uruguaya del Disco y de la Asociación General de Autores del Uruguay, el Ministerio de Educación y Cultura incluyó dentro del proyecto de ley de Rendición de Cuentas el artículo 218, que pretendía extender el plazo de derecho de autor a 70 años post-mortem. El aumento del plazo en 20 años habría devuelto al dominio privado una enorme cantidad de obras que ya se encontraban en dominio público, con el correspondiente impacto sobre el acceso al patrimonio cultural.[6] El artículo 218 generó amplio rechazo en el ambiente cultural, tras lo cual el mec retiró la propuesta legislativa y convocó a un debate ciudadano sobre derecho de autor y acceso a la cultura. Este proceso, concretado en noviembre de 2013 en las conferencias ciudadanas Sumar, brindó espacio a actores diversos, incluyendo, además de la presencia de las sociedades de gestión de derechos y las cámaras empresariales, las perspectivas de derechos humanos y del interés público. De este debate surgieron, a modo de síntesis, interesantes recomendaciones legislativas y de política pública. El resultado del proceso fue recopilado en un libro sobre la temática.[7]

En cuanto al dominio público, es decir, el conjunto de obras cuyo derecho de autor ha expirado, Uruguay es uno de los pocos países del mundo que tiene un sistema de dominio público pagante. A diferencia de lo que ocurre en la mayor parte del mundo, donde las obras en dominio público son de uso libre, en Uruguay su utilización, si bien no requiere permisos, está sujeta al pago de una tarifa fijada por el Consejo de Derechos de Autor, un organismo dependiente del Ministerio de Educación y Cultura. Esta tarifa ha sido establecida, por lo general, en valores equivalentes a los aplicados para las obras en el dominio privado. El dominio público pagante implica una barrera económica importante para el uso del patrimonio cultural. En los hechos, es una pesada carga que dificulta principalmente las interpretaciones y ejecuciones musicales, así como la puesta en escena de obras teatrales. Si bien hasta el momento esta tarifa no se ha aplicado sobre el uso de obras en dominio público en Internet, el riesgo de que esto ocurra está presente, lo cual actúa como un factor disuasorio para cualquier iniciativa que busque disponibilizar el patrimonio cultural en línea.

6 Sobre el impacto concreto que habría tenido esta medida, ver Creative Commons Uruguay (2015). *El daño que no fue: análisis de los efectos perjudiciales del aumento de plazos de derecho de autor, en base a datos preliminares sobre dominio público en Uruguay*. Disponible en: http://www.creativecommons.uy/el-dano-que-no-fue-analisis-de-los-efectos-perjudiciales-del-aumento-de-plazos-de-derecho-de-autor-en-base-a-datos-preliminares-sobre-dominio-publico-en-uruguay/

7 Bicentenario Uruguay, mec (2015). *Sumar en derecho de autor y acceso a la cultura.* Disponible en http://www.sumar.gub.uy/libro-sumar-2013/

La libertad de expresión

Así como la legislación de derecho de autor de Uruguay plantea tensiones evidentes con el derecho a la educación y el derecho a la cultura, la libertad de expresión también se ve excesivamente afectada por la normativa vigente. La libertad de expresión no se limita a las opiniones políticas sino que abarca todo tipo de ideas, incluyendo la expresión artística y las ideas sobre cualquier asunto de interés personal o comunitario.

La ley de derecho de autor uruguaya, sin embargo, no cuenta con un elemento clave para la libertad de expresión, como lo es una excepción para la parodia. Numerosos países admiten la reutilización de obras intelectuales o de fragmentos de ellas con fines paródicos. Esta excepción al derecho de autor tiene una larga tradición, basada en que la sátira y la parodia son procedimientos ampliamente reconocidos para la expresión de ideas de todo tipo. En Uruguay, quien desea utilizar una obra para parodiarla, debe pedir permiso al autor de dicha obra o arriesgarse a una sanción penal. Esta obligación es especialmente inadecuada, en la medida que la expresión paródica tiene verdadero sentido si se la protege *contra* la voluntad del autor parodiado.

Pero la reutilización de obras y materiales culturales como vehículo para la libertad de expresión no acaba en la parodia. En las últimas dos décadas el procedimiento del pastiche y la cultura del remix han tenido un auge muy marcado gracias al abaratamiento de los dispositivos digitales y la masificación de Internet. Estas prácticas son parte de la forma de vida de las generaciones más jóvenes. Los memes, la fan fiction y los mashups, entre muchas otras variedades de remezcla creativa, son expresiones contemporáneas de la creatividad humana, y en tal sentido son tan merecedoras de protección como cualquier otra expresión. La ley de derecho de autor podría ref ejar esta realidad ya sea mediante excepciones y limitaciones que contemplen el derecho al remix, o a través de una cláusula de usos justos que abarque, entre otras cuestiones, la libertad de expresión.

Proyecto de ley

Los allanamientos de 2013 a los locales de fotocopias generaron una fuerte reacción en la comunidad universitaria. En particular, la Federación de Estudiantes Universitarios emitió una declaración condenando el procedimiento judicial y reclamando el acceso libre a materiales de estudio. El Centro de Estudiantes de Derecho, por su parte, lanzó una campaña de firmas con el objetivo de modificar la ley de derecho de autor para facilitar el acceso a los materiales. La campaña alcanzó en poco tiempo diez mil firmas, tras lo cual se le entregó un anteproyecto de ley al entonces vicepresidente Danilo Astori. El anteproyecto se convirtió en proyecto a mediados de 2014 con la firma de diputados de todos los partidos con representación parlamentaria, recibiendo también el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. No obstante, restando pocos meses para la finalización del período

parlamentario, el proyecto no logró salir de la Comisión de Educación y Cultura para ser tratado en la cámara, siendo archivado al final del período parlamentario.

En julio de 2015, dicho proyecto fue presentado nuevamente, esta vez en la Cámara de Senadores, con la firma de un nutrido grupo de senadores del Frente Amplio. Es de esperar que en esta oportunidad el proyecto corra mejor suerte.

El proyecto a estudio del parlamento reúne algunas de las demandas de la comunidad universitaria para facilitar el acceso a materiales de estudio. Habilita copias parciales de obras en los establecimientos educativos, se legalizan las copias para uso personal y se reconocen algunas prácticas propias de la función de las bibliotecas, como las copias para preservación, las copias de fragmentos de obras para los usuarios, las reproducciones electrónicas para la consulta en computadoras de la institución y la traducción de obras indisponibles en castellano. Por último, se eliminan las sanciones penales para las infracciones sin fines de lucro, permaneciendo la vía de reclamo civil.

El proyecto de ley es una iniciativa promisoria, que da cuenta de varios de los problemas mencionados en este artículo. Sin embargo, al estar centrada únicamente en la problemática educativa, deja de lado algunos de los aspectos señalados en este informe respecto al derecho a la cultura y a la libertad de expresión. El préstamo bibliotecario, la derogación del dominio público pagante, el reconocimiento de las prácticas de intercambio de materiales culturales sin fines de lucro en Internet, el derecho a la parodia, el derecho a realizar remixes y reversiones, y una cláusula general de usos justos, son algunas de las nociones que podrían enriquecer el proyecto de ley, para lograr avances significativos en materia de derechos humanos.

Políticas públicas

De manera complementaria a la reforma de la ley de derecho de autor, es necesaria una actitud proactiva del Estado uruguayo en la implementación de políticas públicas para promover el libre acceso a las investigaciones, las bases de datos, las obras culturales y los materiales educativos financiados con fondos públicos, en particular mediante la adopción de licencias Creative Commons. Hasta el momento las iniciativas de este tipo realizadas por organismos públicos en nuestro país son pocas e incipientes, pero guardan un potencial democratizador muy importante. Desde una perspectiva de derechos humanos, es fundamental que el Estado adopte una política integral de libre acceso a las creaciones intelectuales financiadas por el conjunto de la sociedad.

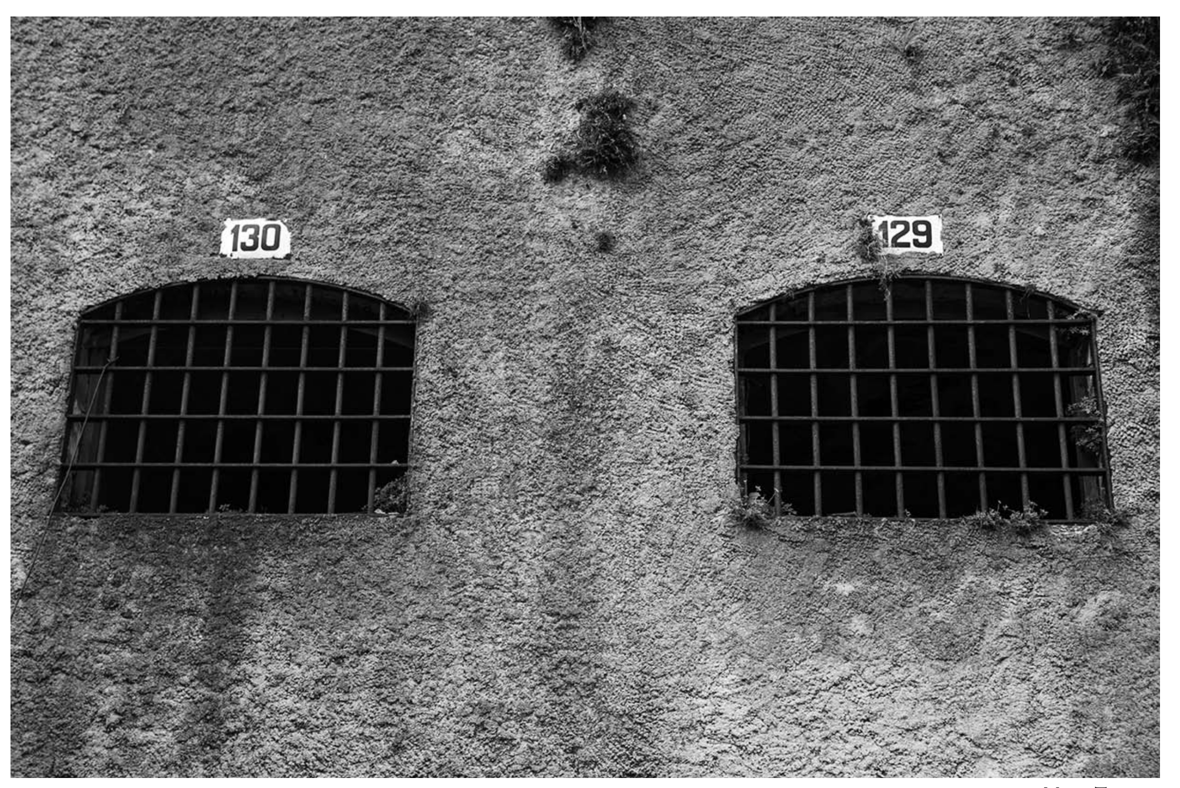
Comentarios finales

La legislación de derecho de autor en Uruguay no solo plantea dificultades importantes para una concreción más plena del derecho a la educación, el derecho a la cultura

y la libertad de expresión, sino que también ha fallado históricamente en brindar medios de vida a los autores. En Uruguay, apenas un puñado de músicos y prácticamente ningún autor de otra disciplina pueden vivir de las regalías por derecho de autor. Más aún, estas regalías están distribuidas de manera extraordinariamente desigual entre el universo total de autores, concentrándose desproporcionadamente en unas pocas estrellas, en detrimento de los autores menos famosos. En otras palabras, la ley de derecho de autor no está resultando efectiva para recompensar a los creadores y, sin embargo, está poniendo barreras excesivas para el ejercicio de otros derechos humanos. Es necesario por tanto avanzar hacia una reformulación de esta ley. Esta reformulación debe cumplir un objetivo doble: por un lado, debe incluir una perspectiva de derechos humanos que la lleve a tomar en cuenta el acceso a la cultura, el derecho a la educación y la libertad de expresión, y por otro lado, debe proteger de manera más efectiva a los autores en su relación con los intermediarios de la cultura.

Como ya dijimos, la perspectiva de derechos humanos no afirma la existencia de derechos absolutos, sino que, ante las posibles tensiones entre derechos, busca equilibrar las necesidades e intereses legítimos que están en juego. Por tanto, una reforma del derecho de autor con perspectiva de derechos humanos no apunta, de ninguna manera, a negar el derecho a la autoría. Más bien, apunta a f exibilizar la norma, adaptarla a las nuevas prácticas culturales y establecer excepciones razonables para cubrir necesidades sociales. Apunta a alcanzar una ley menos restrictiva y menos represiva, que no criminalice las prácticas cotidianas de acceso a la cultura, que sea una herramienta válida y respetada para promover el desarrollo de las artes y las ciencias, que empodere a los autores comprendidos en sentido amplio, así como a las instituciones culturales, a los estudiantes y a los usuarios de la cultura en general.

Seguridad Democrática y Derechos Humanos



Mauro Tomasini



Mauro Tomasini

"Acá no veo, no oigo y no siento"
Visitas a establecimientos carcelarios femeninos

Tamara Samudio
Mauro Tomasini[1]

Invitado por el gobierno en el año 2009, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes, Manfred Nowak, realizaba una visita al Uruguay. De acuerdo a lo estipulado, cada Relator genera un Informe sobre la situación de su temática específica. El Informe Nowak marcó un antes y un después en la visión que se tenía sobre el sistema carcelario uruguayo, aunque ya existían varios informes –estatales y no estatales– sobre las condiciones inhumanas y de emergencia que se encontraba el sistema. En declaraciones a la prensa, Nowak comparó algunas cárceles de Uruguay con aquellas que había visitado en Sierra Leona. *"Todos nos quedamos en estado de shock cuando*

[1] Integrantes del Programa Seguridad Democrática y Derechos Humanos de Serpaj-Uruguay. El equipo de visita estuvo integrado por: Mariana Marrero, Lorena Olivera, Tamara Samudio y Mauro Tomasini. Las visitas se llevaron a cabo los días: 24 de setiembre Unidad Nº 13 "Las Rosas". Femenino. Maldonado; 25 de setiembre Unidad Nº 9 "El Molino" Montevideo; 28 de setiembre Unidad Nº 20 "Salto". Femenino; 30 de setiembre Femenino-Rivera; 1 y 2 de octubre Unidad Nº 5 "Femenino" Montevideo.

fuimos a ver "Las Latas" (módulo de acero) del Penal de Libertad donde muchas personas están detenidas en forma abrumadora", afirmó el relator de la ONU.[2] En lo que respecta a la situación de las mujeres privadas de libertad, el informe es muy limitado y escueto, pero menciona *"Otra preocupación surgía del hecho de que las instalaciones existentes no eran apropiadas para los niños que vivían con sus madres internas. (…) Aunque las mujeres pueden circular libremente dentro de la prisión durante el día, por la noche se las encierra y tienen que llamar a algún guardia para que les abra la celda cuando necesitan ir al retrete. Así pues, el Relator Especial recomienda que se construyan instalaciones especiales para el alojamiento de las reclusas con sus hijos."*.[3]

Al año siguiente de la misión Nowak, el Estado se encomendó llevar adelante una reforma que abarcara todas las áreas del sistema carcelario. La transformación del antiguo modelo custodial, inquisitivo y punitivo, se comenzó a planificar entre el primer y segundo año del segundo mandato del Frente Amplio (2010-2015). Así también lo registraba la misión realizada por el actual Relator Especial Juan Méndez en el año 2012 a nuestro país. En el punto 148 de su Informe afirmaba: *"En relación a las condiciones de vida en las cárceles, el Relator Especial ve como un paso positivo el aumento de los recursos financieros destinados al mejoramiento de la situación de las personas detenidas. (…) aplaude el inicio de instancias de diálogo con la población detenida y las acciones tomadas para incluir a esta población en el proceso de mejorar las condiciones de vida…"*.[4]

Como en toda reforma estructural, hubo marchas y contramarchas, a raíz de los vaivenes propios de la dinámica estatal, y de algunos obstáculos productos de las culturas institucionales. A partir de los objetivos iniciales se trazó una hoja de ruta que en ciertas ocasiones se modificó, sin perder la mirada en los objetivos propuestos. Algunos de los ejes desde donde se planificó la reforma fueron: a) Crear una nueva figura institucional que agrupe a todas las dependencias carcelarias del país,[5] b) Generar más plazas para disminuir el índice de hacinamiento, c) Comenzar un proceso de despoliciamiento del personal de trato directo con las personas privadas de libertad, mediante la inclusión de operadores civiles, d) Realizar articulaciones con otras agencias del Estado (MEC, ASSE, CODICEN, ANEP) para la promoción de ofertas educativas y laborales, e) Crear una nueva ingeniería organizacional y establecer nuevas estructuras de direcciones (técnicos y no técnicas), f) Establecer protocolos, reglamentos y criterios únicos como marco de intervención, e) Establecer espacios

2 http://historico.elpais.com.uy/09/03/28/pnacio_407494.asp

3 http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/176/58/PDF/G0917658.pdf?OpenElement

4 http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/111/23/PDF/G1211123.pdf?OpenElement

5 En el artículo 221 de la Ley de Presupuesto 2010-2014 se crea la nueva institucionalidad denominada: INR (Instituto Nacional de Rehabilitación). Según consta el INR *"Tendrá jurisdicción nacional y dependerá directamente del Ministro del Interior."* Sus cometidos serán: *"a) La organización y gestión de las diferentes instituciones penitenciarias establecidas o a establecerse en el país, que se encuentren bajo su jurisdicción. b) La rehabilitación de los procesados y los penados. c) La administración de las medidas sustitutivas a la privación de libertad."* Esta nueva institución, sustituirá a la antigua Dirección Nacional de Cárceles, Penitenciarías y Centros de Recuperación. En: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18719&Anchor=

destinados a aunar y elaborar los modelos de tratamientos (homogenización de criterios y forma de abordaje), g) Desarrollar e instalar nuevos criterios de clasificación.

En este sentido, con respecto al punto a), en el mes de agosto de este año la cárcel de Tacuarembó fue el último establecimiento que realizó la transición hacia la nueva formación agencial.

El inr (Instituto Nacional de Rehabilitación)[6] se ordenó en función de criterios técnicos y territoriales. En su organigrama cuenta con un Director Nacional y tres Subdirecciones Nacionales: Administrativa, de Seguridad y Técnica. Existen dos coordinaciones de áreas territoriales (Zona Metropolitana y Zona Interior). Asimismo, la dirección de la Escuela de Formación Penitenciaria también depende del inr. La estructura fundante de la nueva institucionalidad se replica a nivel de cada cárcel, contando con tres direcciones: técnica, administrativa y de seguridad. Asimismo, cada establecimiento –según sus recursos– asigna personal para coordinar las áreas educativas, laborales, de convivencia, etc.

Al presente todavía no se estableció una ley de creación del inr propia, autónoma e individual; solamente existen los puntos que se le destinaron en su creación en la ley presupuestal de 2010.

Selección de lugares y metodología

A partir del acumulado que el Servicio de Paz y Justicia (Serpaj) tiene en visitas carcelarias, este año se optó relevar las condiciones de privación de libertad de algunos establecimientos de mujeres.

Las reclusas fueron pensadas marginalmente en la reestructuración del sistema; por eso la reforma les ha llegado en forma fragmentaria y lenta, o no ha llegado. No se han realizado nuevas construcciones para ellas, sino que se reacondicionaron viejos lugares dejados a partir de la emigración de los hombres a establecimientos nuevos.

Para la realización del informe se aplicaron formularios abiertos a partir de manuales editados por diversas organizaciones internacionales como: *"Monitoreo de lugares de detención: una guía práctica"*, de la Asociación para la Prevención de la Tortura (apt), Francia, 2014 y *"Mujeres privadas de libertad: una guía para el monitoreo con perspectiva de género"*; Penal Reform International, Londres, 2012.

El objetivo del relevamiento es generar un informe que dé cuenta de las condiciones de reclusión que tienen las mujeres, y de acceso a los derechos. A su vez se analizó el estado de situación de la reforma institucional diseñada, a través de la gestión de las Unidades Penitenciarias.

6 https://inr.minterior.gub.uy/index.php/institucional/mision

Sistema Penal y Mujeres[7]

La población de mujeres privadas de libertad aumentó significativamente en los últimos años. Desde 2002 hasta el presente creció un 583%.[8] Actualmente, 665 mujeres se encuentran en unidades penitenciarias.

Del total de mujeres que se encuentran recluidas, un importante número lo están bajo la imputación de delitos no violentos, como el microtráfico o transporte de estupefacientes ("mulas"). La feminización de la pobreza lleva a las mujeres a ocupar los niveles más bajos de la estructura de redes de narcotráfico, dejándolas en los sitios de mayor exposición en la cadena. Por dicha razón se encuentran en el sistema un importante número de reclusas extranjeras.

Las mujeres recluidas son en términos genéricos madres y jefas de hogar. Son *"clientas sociales en tanto consumen política social de sobrevivencia y los residuos económicos y sociales que el mercado les asigna, y también* [son clientas] *del sistema penal, en tanto consumidoras finales de la industria de la seguridad."*[9] Provienen de los estratos socioeconómicos más bajos de la estructura societal, con altos índices de violencia de género y de violencia institucional.

Al igual que las cárceles para hombres, las cárceles de mujeres están lejos de ser un lugar donde se brinden herramientas para reducir la vulnerabilidad y la exclusión social. Contrariamente, las mismas continúan ancladas en la modificación de las personalidades[10], bajo un enfoque binario (premio/castigo) que utiliza una y otra vez la representación simulada y la ficción de la evaluación. Según Bergarelli *"no puede dejar de mencionarse, cuando se habla de 'derechos' de los internos, en virtud de qué principio se legitima un cuadro de intervenciones destinado a obtener una mera adhesión de conducta por la vía de un sistema de 'premios' a la fidelidad de la autoridad institucional o de quien la representa. Estos premios, que se otorgan sobre una base legal (progresión de grado y permisos de salida), responden sin embargo a unas técnicas psicológicas de puros reflejos provocados que, obviamente, poseen un efecto limitado en el tiempo y se orientan a obtener un resultado inmediato, condicionado a una meta prefijada. (...) Esto se hace todavía más agudo cuando se trata de analizar las consecuencias de toda terapia comportamental aplicada en ámbitos cerrados."*.[11]

---

7 Cuando nos referimos al Sistema Penal, también estamos aludiendo a los subsistemas que lo componen, como el Sistema Carcelario.

8 http://partidonacional.org.uy/portal/index.php/9-noticias/501-la-poblacion-reclusa-femenina-aumento-583-en-una-decada

9 Young, Jack (2010). *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*. Barcelona: Marcial Pons, pág. 23

10 Zaf aroni, Eugenio Raúl; Plagia, Alejandro y Slokar, Alejandro, (2000), *Derecho penal. Parte general.* Buenos Aires: Ediar, 2ª ed., pág. 18-34.

11 Bergarelli, R. (1992), "¡Esta es la cárcel que tenemos... (pero no queremos)!. Introducción". En I. Rivera Beiras (Coord.) *Cárcel y Derechos Humanos. Un enfoque relativo a la defensa de los derechos fundamentales de los reclusos*. Barcelona: J.M.Bosch, pág 18.

Como en la sociedad, en los establecimientos femeninos opera el sistema sexo-género definido como *"una construcción sociocultural, un aparato semiótico, un sistema de representación que asigna significado (identidad, valor, prestigio, ubicación en la jerarquía social, etc.) a los individuos en la sociedad."*[12]

En este sentido el Sistema Penal, al igual que el Derecho, produce género. Por lo tanto, los discursos de la justicia criminal y la organización de sus prácticas al interior del sistema penitenciario deben leerse bajo este vector de análisis, puesto que las prácticas jurídicas están inscriptas en una tecnología de género. Porque no *"sólo refieren al proceso de construcción de identidades de género opuestas, sino también a que el sistema jurídico realza la identidad de género masculina al punto de considerarla como patrón o medida de la femenina."*[13] Esto lleva por un lado a construir modelos formales de ordenamiento de la vida carcelaria en base a las expectativas de comportamiento asociadas a un determinado género o rol.[14] Y por otro –a partir de las respuestas negativas a las asignaciones simbólicas, de sentidos y significados que se le otorgan a las prácticas de las mujeres privadas de libertad–, generan un reglamento informal, invisible, que regula y administra el castigo, la sanción o el premio. Tratando de recuperar la domesticidad perdida de las mujeres encarceladas, corrigiendo la desviación social de su rol definido por el sistema patriarcal y androcéntrico.

Generalidades de las unidades visitadas

Infraestructura: El espacio jamás es neutral; es un mecanismo a través del cual el orden es realizado. Por eso las mujeres no fueron objetos de atención por parte de la planificación institucional. Ocupan lugares donde fueron albergados los hombres anteriormente o lugares que no fueron pensados ni destinados para cárceles.

Algunos sitios mejoraron en relación a uno año o dos años atrás. Es el caso de la Unidades de Salto y de Rivera, si bien en esta última Unidad la parte que les correspondía a los hombres –trasladados a la cárcel de Carancho– no se les destinó a las mujeres. En este sentido, la Directriz nro. 5 establece que "*Los dormitorios y las habitaciones utilizadas para el alojamiento de las internas deben tener las instalaciones y los materiales necesarios para cumplir con la necesidad especial de la higiene de la mujer, que incluyan, al menos, un suministro regular de agua que esté disponible para el cuidado personal de niños y mujeres, y en particular, a las mujeres que cocinan, las embarazadas y las que se encuentren en período de lactancia o menstruación.*"[15] Agua, calefacción, ventilación son altamente deficientes en casi la totalidad de las cárceles. Todas presentan un gran deterioro edilicio. Una situación urgente a co-

12 De Lauretis, T. *La tecnología del género*. En: http://wiki.medialab-prado.es/images/b/b0/La_tech_del_genero_Delauretis.pdf

13 Sánchez Busso, M. *Sistemas penales y mujeres, Revista de investigación y divulgación sobre los estudios de género* pp. 23-43 En: http://bvirtual.ucol.mx/descargables/632_sistemas_penales.pdf

14 Larrauri, Elena, (1994) *Mujeres, derecho penal y criminología*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores. Pág. 1

15 https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/65_229_Spanish.pdf

rregir es la separación entre hombres y mujeres, como indica la Resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *"Se dispondrá la separación de mujeres y hombres; niños, niñas y adultos; jóvenes y adultos; personas adultas mayores; procesados y condenados; y personas privadas de libertad por razones civiles y por razones penales."*[16] La ubicación de mujeres en establecimientos con hombres reduce considerablemente el abordaje particular y adecuado que se les debe brindar desde una perspectiva de derechos y de género.

Higiene: Se registró en todas las unidades una deficiencia total de acceso a elementos para la higiene personal (adherentes, jabón, entre otros artículos). En general ningún establecimiento provee de forma constante y permanente elementos para el uso personal. Asimismo, el suministro de pañales para los niños y las niñas es dispar según el lugar: en algunos centros era de forma permanente y en otros de forma aleatoria. Resulta altamente preocupante que en los lugares del interior no existan suministros ni de pañales ni de elementos higiénicos por parte del Estado. El acceso queda librado a la buena voluntad de la Dirección en preocuparse por obtener recursos en base a donaciones. Esto implica un alto grado de precariedad en materia de salud e higiene. En este sentido, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas mencionan que "*Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad. Asimismo, tendrán acceso a productos básicos de higiene personal, y a agua para su aseo personal, conforme a las condiciones climáticas. Se proveerá regularmente a las mujeres y niñas privadas de libertad los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su sexo*."[17]

Por último, queremos realizar un llamado de atención sobre la plaga de ratas que registramos en la Unidad Nro.5/Montevideo. Las reclusas y los operadores/ras describieron –y quienes realizamos el monitoreo también pudimos observar– la gran cantidad de ratas que existen en el lugar. Contiguo al taller de carpintería, en una zona abierta, hay una carrocería de camión con gran cantidad de residuos y basura. Allí se concentran la mayor cantidad de ratas. Según cuentan las mujeres madres alojadas en el primer piso, los roedores cruzan a diario en las ventanas de sus habitaciones.

Revisoría y Traslados: En relación a la instrumentación de las revisorías, de los cinco establecimientos visitados, solamente uno tenía el escáner funcionando. En este punto no se cumple con lo establecido a nivel internacional. Según la directriz 20 y 21 los *"métodos de detección alternativos, como el escáner, deben ser implementados para reemplazar los registros corporales invasivos, a fin de evitar los efectos nocivos tanto psicológicos, como posiblemente físicos que conllevan los registros corporales invasivos. (...) El personal penitenciario debe demostrar sensibilidad en los procedimientos de registro tanto a los niños que habitan la prisión junto*

[16] https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf

[17] Resolución 1/08 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. En: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf

a sus madres y los niños que las visitan, así como del respeto a su dignidad".[18] La revisoría y los traslados son realizados por la guardia penitenciaria. La mayor cantidad de denuncias por maltrato y uso excesivo de la discrecionalidad son refieren a situaciones ocurridas durante las visitas y los traslados. El pensamiento custodial sigue primando en los dos escenarios. Por tal motivo, se hace necesario rediscutir la funcionalidad y el alcance en las tareas. En la visita, se debe ir a un sistema donde la revisoría sea sobre la reclusa cuando vuelve a su módulo, celda o habitación.

A su vez, los traslados deben estar también sujetos siempre a los estándares internacionales, evitando siempre el mayor daño posible en la intervención. Pero además, debe ir en consonancia con la trayectoria que está realizando la reclusa dentro del establecimiento. Por ejemplo, se registraron casos de reclusas con salidas transitorias que al momento de ser trasladas fueron engrilletadas y esposadas. Esto generó una tensión y una pérdida de confianza en el vínculo que se había construido a partir del trabajo realizado por los operadores. Con respecto a los criterios del uso de esposas y grilletes, si bien existe protocolo y una circular de junio de este año para los casos específicos con madres e hijos, los mismos se construyen a partir de la dinámica de cada centro. Como ejemplo, el día de recorrida al establecimiento Nro. 5, una reclusa con hijo, estaba con grilletes y esposas, siendo que el día anterior nos habían mencionado que dicha práctica estaba prohibida. Todavía el traslado dista mucho de ajustarse a los estándares internacionales.

Alimentación y Salud: El alimento (desayuno, almuerzo y cena) que proveen todos los establecimientos es, en general, escaso y de mala calidad. La dieta se basa únicamente en carne vacuna, servido principalmente en comidas cocidas. No existe un balance adecuado con otros tipos de carnes (pollo o pescado). Asimismo, en todas las unidades casi no se accede a frutas y verduras, y si lo hacen es marginal e inconstante; en algunos centros acceden esporádicamente por una semana. En términos generales, las reclusas siguen dependiendo de los paquetes o de las provisiones que puedan traerles en la visita. Inclusive en algunos lugares, debido a la mala calidad del alimento, operadores y reclusas realizan una colecta para cocinar en conjunto. De todas maneras tampoco, en algunos establecimientos, se puede acceder a frutas mediante las visitas, estando prohibido su ingreso, debido a que las reclusas *"hacen escabio"*. Por ejemplo, en la Unidad Nro.5/Montevideo. Respecto al alimento de los niños y las niñas, es diferente el trato por establecimiento.[19] Solo en un sitio (Unidad Nro.5) se hace cargo ASSE del servicio aunque, según las reclusas y operadores, el alimento no es bueno. En otros establecimientos la distribución recae sobre la Dirección. En Salto particularmente, había una preocupación por brindar el mejor alimento posible. En Rivera el alimento es muy aceptable, pero los niños ingieren los mismos alimentos que

[18] Ídem.

[19] Directriz 48. *"Las mujeres embarazadas y en estado de lactancia deberán recibir asesoramiento sobre su dieta alimentaria en virtud de un programa que deberá ser elaborado y supervisado por un calificado profesional de la salud. Comida apropiada comida debe ser provista para bebes, niños y madres en estado de lactancia, libre de cargo".* Ídem.

los adultos. En la Unidad N° 9/Montevideo, donde se alberga la mayor cantidad de niños y niñas, también constatamos una preocupación por ofrecer el mejor alimento para los hijos de las reclusas. Se llegaron a realizar –en la medida de los recursos disponibles– meriendas saludables. Pero también, vale aclarar, que en último centro, la visita no recibía frutas desde hacía un mes, y por ende tampoco los niños y niñas. Por último, queremos destacar que todas las autoridades de los establecimientos mencionaron el recorte en el suministro de los alimentos, pasando en algunos casos a la mitad un mes a otro. Dicha información fue verificada por las reclusas, quienes también confirmaron que el alimento varió sensiblemente en cantidad y calidad.

La atención en salud debe ser específica según el *"género, equivalentes al menos a los disponibles en la comunidad, deberían ser proporcionados a las mujeres detenidas."* [20] En ningún centro se ofrecía la opción de ser atendidas por un médico de sexo femenino si la reclusa lo deseara.[21] En relación a los niños y niñas, la Directriz 51 establece que *"los niños que viven en prisión junto a sus madres en prisión debe proveérseles de permanente con servicios de salud primaria y su desarrollo debe ser monitoreado por especialistas, en colaboración con los centros médicos de la comunidad."*[22] Muchos centros no contaban con pediatría estable, entre ellos el lugar destinado para albergar a madres con hijos. No existe un Plan Nacional de Atención en Salud para el Sistema Carcelario. El acceso a este derecho, también depende de la buena voluntad de las direcciones departamentales (es decir, del interior), mientras que en la capital el equipo médico de ASSE desconoce las normas que regulan los establecimientos carcelarios a nivel de salud. Se identifica un enfoque más cercano a lo punitivo que a lo asistencial.

Situación jurídica: La situación jurídica de las reclusas refleja las iguales condiciones que el resto de la población reclusa. Un 70% se encuentran procesadas, mientras que tan sólo un 30% están penadas. A su vez, la mayoría no tiene acceso a abogado privado, haciendo uso del/la abogado/a de oficio, el quien no visita ni se comunica periódicamente con las reclusas.

Educación y Trabajo: En general no existe trabajo remunerado. Son muy pocas las mujeres que tienen posibilidad de acceder a esto. Existen trabajos de fajina, por lo cual reciben el peculio establecido por ley. La mayor oferta laboral se concentra en Montevideo, en la Unidad nro.5. Existe un aumento en la cantidad de ofertas educativas formales y no formales; sin embargo, persisten grandes diferencias entre las Unidades. Se observa como problemática la falta de espacio, discrecionalidad en el acceso, desigualdad de oportunidades ante la población masculina, oferta totalmente supeditada a la voluntad de las direcciones, entre otras.

20 Ídem.
21 Directriz 10, Ídem.
22 Ídem.

Comunicación con el exterior: No existe una homogeneización de los criterios con respecto a la comunicación con el exterior. Son muy dispares las prácticas entre cada centro visitado. No existe en ningún establecimiento el uso de internet (cabe aclarar que, en casos particulares, tampoco en toda la cárcel). También carecen de televisores en algunas cárceles y radios. En general el régimen de visita se cumple, excepto si la reclusa está sancionada. Las visitas "conyugales" o intercarcelarias en general se cumplen según lo previsto. De todas formas, difiere el tiempo que tiene que transcurrir para solicitar una desde que la reclusa ingresa al establecimiento.

Seguridad y garantías: Existen lugares destinados para aquellos casos complejos. Las requisas recaen en los funcionarios penitenciaros, casi siempre con presencia de los operadores. No se registró la realización por parte de hombres de requisas a mujeres. Lo que si se observó fue que en estos operativos se registra el mayor grado de violencia física y verbal. Con respecto a la implementación de la Ley 17.897,[23] según las entrevistas mantenidas con algunas autoridades, no se cumple debido a la lentitud de los Juzgados en responder a las solicitudes. En muchos casos la autorización llega por fuera del tiempo establecido por ley.

Unidad Nº 5 / Montevideo

Infraestructura: En la actualidad la unidad Nro. 5 aloja la mayor población de mujeres privadas de libertad del país (387). Este establecimiento fue construido para albergar a personas con padecimientos psiquiátricas, por lo tanto la disposición del espacio no es la adecuada. Carece de lugar para el estudio y el trabajo. No existen celdas; las reclusas se alojan en habitaciones. Los baños, lugares comunes y mobiliario son aquellos que podemos encontrar en un nosocomio.

El edificio se ordena de forma progresiva. Los pisos más altos son de máxima seguridad, y los inferiores de mínima seguridad. Algunos pisos de seguridad intermedia y mínima se encuentran gestionados por operadores, mientras que otros pisos de seguridad intermedia y máxima son gestionados por funcionarios penitenciarios. Las reclusas reincidentes van al quinto piso, y las primarias van al primer piso. El quinto piso, de castigo, reduce y limita todas las actividades a las que podría acceder una reclusa (patio, visitas, etc.). Se observó tratamiento discrecional en la derivación de algunas reclusas a dicho piso, es el caso de algunas primarias.

La clasificación de las reclusas se realiza en función de los conf ictos previos o tipos de delitos. Al momento de ingreso se le realiza una entrevista por la Junta de Tratamiento, que está integrada por subdirector administrativo, subdirectora técnica, director de seguridad

[23] En su artículo 8 establece que *"(...) de la situación de la mujer cuando se encuentre en los últimos tres meses de estado de gravidez, así como durante los tres primeros meses de lactancia materna. En tal caso, el Juez requerirá previamente informe pericial del Instituto Técnico Forense acerca de la conveniencia o necesidad respecto de la adopción de la medida."* En: http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17897&Anchor=

y jefe de reclusión. A partir de la entrevista deciden en qué lugar se alojará a la reclusa. Cuando ésta ingresa al establecimiento se le da a conocer el reglamento interno que luego no tendrá en su poder, impidiendo que pueda revisarlo en función de los escenarios que se le presentan diariamente. Esta Junta, a su vez, define la trayectoria de la reclusa dentro de su vida institucional. Por ejemplo, la progresividad dentro del sistema y el Plan Individual de Tratamiento (pit). También existen operadores encargados de la coordinación de "convivencia", la cual brinda atención de tipo jurídico y social; asimismo, existe una coordinación de educación, responsable de derivar las solicitudes de acceso a cupos educativos.

Educación: Al momento de la visita se encontraban estudiando aproximadamente 120 mujeres, entre Primaria, Secundaria y Universidad del Trabajo. Si bien el acceso a la oferta educativa es igual para todas, se evidencia que las reclusas que se encuentran en los pisos de mínima seguridad son las que acceden a los cupos con asiduidad. Los restantes pisos, sobre todo aquellos que gestiona la guardia penitenciaria, acceden con mucha menor frecuencia o no acceden. Existen varias ofertas de educación no formal, pero son sumamente escasas para la cantidad de reclusas. Por otra parte, se llevaron a cabo experiencias exitosas como la realizada con el Sindicato de la Aguja.

Alimentación y Salud: La alimentación es escasa y de mala calidad. No existe una dieta variada en el menú. Para las madres y los niños se coordina con asse para proporcionar la misma. Según las reclusas que padecen enfermedades crónicas, no se les brinda adecuadamente la dieta que necesitan según su condición. En relación a la Salud, los enfermeros –según la entrevista realizada con asse– realizan pocas recorridas por los módulos. Se limitan a estar en los espacios destinados para ellos, lo que puede llevar a brindar una atención sumamente discrecional, que depende de la voluntad de los operadores o funcionarios penitenciarios para trasladar a las reclusas. La plantilla de recursos se forma con enfermeros (24 horas), médicos generales (distintos días de la semana), un coordinador (todos los días), un odontólogo (dos veces por semana, solo realiza extracciones) y un infectólogo (una vez por mes). No hay psiquiatra.[24] No pudimos acceder a mucha información de la población carcelaria, dado que el personal que encontramos se amparó en que la solicitud era de carácter privado, a pesar que se mencionó que el relevamiento era un monitoreo de derechos, y solamente se precisaban números totales. De todas formas, por las entrevistas con las reclusas supimos que existen varias con vih-Sida y otras enfermedades crónicas. No existen terapias grupales o individuales, ni tratamiento de consumo problemático. Solamente existen operadores terapéuticos (no se nos explicó específicamente su función).

Recordemos que este año se suicidó una reclusa en el quinto piso, y hubo otros casos el año anterior, así como también varios intentos de autoeliminación. Por otro lado, se pudo comprobar que la medicación se entrega en mano a las reclusas. Para acceder a una especialidad se tiene que obtener el pase del médico general, después solicitar la autorización

[24] Las versiones entre médico y enfermera fueron contrapuestas cuando se les preguntó si existía psiquiatra en la plantilla de recursos humanos.

del Juez, llevando mucho tiempo el proceso para acceder a un especialista. Mucho más de lo que sucede afuera. En algunos casos, los períodos de espera pueden alcanzar casi un año. Acceden de forma fragmentaria a productos higiénicos, tanto para su uso personal como de la habitación. Los días previos a la visita habían recibido yerba, jabón y tabaco. Los pañales para los niños los provee el establecimiento.

Trabajo: Este establecimiento es el que cuenta con mayor cantidad de ofertas laborales remuneradas, y de peculios, con respecto al resto del sistema. Aunque es insuficiente para el conjunto de la población.

Comunicación con el exterior: El uso de celulares está permitido para los niveles de mínima seguridad y madres con hijos. El resto de los niveles accede a teléfonos públicos con tarjeta. Las reclusas dependen de las visitas para obtener tarjetas. La comunicación con el exterior es un punto de tensión entre el control y el acceso a un derecho fundamental. El contacto con lo familiar –sobre todo teniendo en cuenta que muchas mujeres son madres– es más que importante. El sostén familiar adentro de la reclusión es una variable de peso para controlar factores de riesgo y propiciar otra trayectoria de vida. Asimismo, la mayoría de los alimentos, productos de limpieza, ropa, artefactos eléctricos, etc., que las reclusas puedan obtener es a partir de las visitas y los paquetes que le envían sus familiares.

Seguridad y garantías: Esta cárcel tiene –por su población y su ubicación urbana–, los resabios más visibles del paradigma custodial, junto con las cárceles ubicadas en la frontera. Además cuenta con la mayor cantidad de funcionarios penitenciarios. Las requisas y las revisorías –a pesar de haber protocolos vigentes más ajustados a derechos– son los momentos más invasivos y violentos contra los familiares o reclusas; si bien no se constató revisación por parte de masculinos a reclusas. En cuanto a las medidas disciplinarias, constatamos una sanción colectiva, hecho que está totalmente prohibido. Por otra parte, existen niveles de mucho encierro, incluso en un piso, el lateral (pasillo que da al salón de visita, al que en general tienen acceso los demás pisos) estaba cerrado las 24 horas. Varios operadores y reclusas mencionaron que muchas pasan 23 horas de encierro, teniendo una sola hora de patio. Se registró que las sanciones pueden llegar a más de 90 días. Con respecto al protocolo de traslados, se nos transmitió que los criterios para llevar a las madres con hijos cambio desde julio de este año. Muchos avances en términos de reglamentación se ven limitados en su utilidad por falta de mecanismos de control externos (revisoría, traslados, requisas, etc.). Por último, muchas reclusas no tienen las garantías necesarias para plantear situaciones irregulares sin esperar una respuesta negativa a esto.

Unidad Nº 13 / Maldonado

Generalidades: El Centro, que es compartido por hombres y mujeres, cuenta en su ala femenina con una población total de 42 reclusas, divididas en cuatro módulos definidos por nivel de seguridad, existiendo mínimo y máximo. Se encuentran distribuidos de la

siguiente forma: el módulo 1 aloja 7 reclusas, el 1A alberga 10, se encuentran 7 en el 1C, y 16 en el área 2, divididos por dos alas (izquierda y derecha) con misma población. Por su parte, 2 reclusas del total se encuentran alojadas en hospitales psiquiátricos. El área del establecimiento dedicada a las reclusas femeninas se compone del espacio que anteriormente perteneciera a la Unidad masculina. Por esto, la misma presenta en su infraestructura problemáticas de humedad, goteras, falta de vidrios, entre otras falencias. El módulo de mínima seguridad cuenta con habitaciones para dos personas, pasillo, baño común, y pequeño patio interno. El módulo de media seguridad posee dos alas con alojamiento para 8 reclusas cada uno, y un espacio común para ambas piezas; cada ala tiene incluidas las instalaciones sanitarias, sin separación con el espacio para dormir. Los módulos de máxima seguridad se componen de habitaciones donde se encuentran alojadas 7 reclusas en cada una, sin patio. Dentro de los espacios delimitados en cada módulo, las reclusas tienen libre circulación hasta las 22 horas, cuando trancan las salas. Tienen estipulada una salida al patio por día, cuando el tiempo lo amerita, durante una hora, donde juegan a la pelota (no siendo una actividad planificada u organizada, sino de recreación, por iniciativa de ellas). Durante 24 horas permanecen junto a ellas operadores civiles, habiendo un total de 10 operadores (uno de ellos masculino).

La clasificación se realiza en función de parámetros de seguridad definidos por el delito cometido, así como por comportamiento (módulo 1C). Según las autoridades, se está modificando la infraestructura a fin de generar mayor espacio para una *"mejor"* clasificación. No se encuentran albergados niños al momento de la visita. El promedio de edad se aproxima a los 30 años, distribuidas en un rango de 18 a 64 años. Solamente 3 de ellas se encuentran penadas.

Al momento de ingreso, se desarrolla para cada reclusa un Plan Individual de Tratamiento (pit), basado en criterios sociales, educativos, laborales y familiares. El mismo se realiza en conjunto entre el equipo técnico y los operadores, haciendo un análisis de las trayectorias de cada reclusa. El equipo técnico se compone de un psicólogo y la encargada del sector femenino, quien es una operadora con estudios avanzados en educación social. Si bien varios operadores cuentan con estudios terciarios vinculados al área social, no integran el equipo técnico, ni su rol dentro del establecimiento refiere a dicha capacitación.

Educación: En el Área Educativa, los cursos formales de educación se componen de Primaria y Secundaria, de los cuales participan un total 23 reclusas. Se brindan también cursos de Operador pc y de Arreglo de Aire Acondicionado, bajo una modalidad de Plan Piloto de ut u. Como ofertas de educación no formal, se identifican un curso de galletería, curso de Focap (martes y jueves, siendo un curso mixto de albañilería), y taller de peluquería. Dentro de las actividades educativas y recreativas se ubican yoga y zumba. La primera es para aquellas reclusas que no tienen visita (desarrollándose en dichas jornadas), mientras que zumba estaba a cargo de las operadoras y fue suspendido (sin dar detalles por parte de las autoridades al respecto). Para acceder a una plaza educativa, la reclusa debe tener desde

su entrada entre 40 y 90 días de "buen comportamiento", para después solicitar el ingreso. La totalidad de las 23 reclusas que asisten a educación formal (entendida ésta como primaria y secundaria) redimen pena por actividad educativa; no así por los restantes cursos.

Alimentación y Salud: A su ingreso, la persona privada de libertad es dirigida a una celda de diagnóstico, donde es revisada por un médico. La Unidad cuenta para el sector femenino con dos días de policlínica (lunes y viernes). Hay enfermería para todo el establecimiento, las 24 horas. Concurre un odontólogo una vez por semana, y un psiquiatra los días sábados. El psicólogo es parte del equipo técnico, pero no atiende a las reclusas, sino que funciona dentro de la dinámica de la Junta de Tratamiento. Las reclusas sostienen que ninguno de los dos especialistas anteriormente mencionados las asiste; no coordinan con ellas las consultas que solicitan, o siguen un tratamiento después de la primera instancia. Algunas mencionan la falta de interés en atenderlas, llegando a *"reírse en su cara"* ante sus planteos. En caso de necesitar algún otro especialista, o de realizarse estudios específicos, se debe coordinar fecha con el hospital de la capital departamental, y deben ser trasladadas hasta allí. Sin embargo tanto la coordinación de una consulta con especialista como la concreción de los traslados son problemáticas según las reclusas, dado que los mismos no son efectivizados. Se hizo un registro de las reclusas para disponer la realización de estudios de Pap y mamografía. Se plantea la sobremedicación con Novemina en enfermería, ante cualquier tipo de dolor o problemática de salud que surja. A su vez, se menciona que en más de una oportunidad les fue dada medicación vencida. Las reclusas no cuentan con tratamiento de consumo problemático, ni medicación para controlar dicha problemática, ya que Narcóticos Anónimos trabaja solamente con población masculina. Según los datos del servicio médico, se alojan en la Unidad actualmente una reclusa embarazada que tiene vih y una persona diabética. En el establecimiento hay actualmente una señora que padece hepatitis y sífilis. Las condiciones higiénicas del centro no ayudan a controlar estas enfermedades. El acceso al agua está garantizado, ya que todos los módulos cuentan con grifos. Sin embargo, la cañería se encuentra en mal estado, y el agua en muchas oportunidades sale con mucho olor a cloro. Los artículos de higiene (tanto personal como locativa) son provistos por la visita de las reclusas. Aquellas que no tienen visita acceden a los mismos gracias a la solidaridad de las compañeras que cuentan con personas que desde el exterior le suministran los artículos, ya que el establecimiento no cuenta con recursos ni logística para brindárselos.

En cuanto a la alimentación, se brindan las cuatro comidas diarias, contando con cocina autogestionada, donde "eligen el menú" (a entender de las autoridades). Se menciona por parte de las mismas la falta de fruta en algunas oportunidades, recibiendo leche y carne de varios tipos. Al escuchar el relato de las reclusas, así como observar el almuerzo suministrado, se constató que el mismo consta de guiso de fideos con caldo, frío. Sostienen que tanto en el almuerzo como en la cena reciben el mismo alimento, y no reciben fruta desde hace más de un mes. Los platos son escasos, sin posibilidad de repetir, tornándose fundamentales los paquetes de alimentos que entregan las visitas, los cuales son requisados y en muchos casos retirados, sin llegar a destino.

Trabajo: Actualmente 17 reclusas se desempeñan laboralmente, con jornadas de 6 horas diarias, con turno en la mañana (de 9 a 11:30) y en la tarde (de 14 a 17:30). En el caso del área de cocina, se trabaja hasta las 18:30. No perciben remuneración, sino que el trabajo se realiza para ampararse en la reducción de pena (redención). Existen 40 peculios en el total del establecimiento, de los cuales dos mujeres perciben remuneración de medio peculio, que consta aproximadamente de 2000 pesos.

Comunicación con el exterior: Las reclusas tienen la visita establecida para los días miércoles, sábado y domingo, de 9 a 17 horas, (debiendo elegir dos de los tres días propuestos). No existen restricciones en cantidad de gente, y pueden ingresar niños.

Tienen permitido el ingreso de algunos alimentos y artículos de higiene, con previa revisación y aprobación por parte de funcionarios policiales. Respecto a la vestimenta, debe realizarse una solicitud previa, pudiendo ingresar hasta tres mudas de ropa por cada oportunidad; según las reclusas, la autorización puede demorar hasta seis meses antes de hacer efectiva la entrega. El mismo procedimiento tiene que cumplirse para ingresar otros objetos, como ser un termo. En lo que a las visitas íntimas respecta, están habilitadas únicamente para las visitas intracarcelarias (entre parejas que se encuentran recluidas dentro de Las Rosas), prevista para los días martes y jueves en el caso de máxima seguridad. El procedimiento se basa en la petición de la pieza, y aprobación en la Junta para concretar la visita. Según las autoridades, estaría comenzando a gestionarse las visitas conyugales para reclusas que tienen pareja fuera de la privación de libertad. Los servicios de salud proveen de métodos anticonceptivos.

Las reclusas no tienen acceso a teléfonos celulares. Para realizar llamadas tienen permitida una hora diaria, debiendo utilizar los teléfonos tarjeteros (es decir, llamadas a cobrar o con abono de tarjeta) que se encuentran en el pasillo. Actualmente existen tres teléfonos para toda la Unidad, de los cuales uno se encuentra roto. Las mujeres sostienen que no se les ofrece f exibilidad horaria, teniendo estipulada una hora determinada cada módulo, que debe –en este breve período– repartirse las llamadas entre los teléfonos disponibles. De ésta forma, muchas de las reclusas no tienen prácticamente comunicación con sus familias, ya que resulta muy difícil poder realizar la llamada dentro del acotado período de tiempo pautado, contar con recursos económicos para poder costearla, y encontrar en el horario indicado a los familiares. Por otra parte, tienen permitida la televisión en las piezas, y no cuentan con acceso a Internet.

Seguridad y garantías: Al ingreso de una reclusa a la Unidad, recibe una explicación sobre el reglamento interno existente. Más allá de los protocolos vigentes de inr, el establecimiento cuenta con reglamentaciones que son normativizadas por cada centro, los cuales refieren a seguridad, custodia, revisoría, requisa en celda, vigilancia, inspección, entre otros. El incumplimiento con alguna normativa implica una sanción, definida gradualmente, pudiendo ser leve (como ingreso de celulares, o de circulación), grave (amenaza a otra reclusa u operadora) o gravísima (intento de fuga, ingreso de arma, o acciones violentas). Las san-

ciones son individuales (según las autoridades), y pueden implicar desde la suspensión de la comunicación telefónica diaria o de la salida a patio, hasta la suspensión de la visita y de actividades de estudio o laborales. A modo de ejemplo, durante la recorrida por parte de la institución se verificó la existencia de una sanción disciplinaria a todas las reclusas de la segunda pieza de máxima seguridad, consistente en el cierre del patio interno con el que cuenta el módulo. Dicha sanción llevaba más de dos meses de aplicación, y se había impartido a reclusas que no habían tenido que ver con la infracción realizada. Las sanciones las determina la Junta de Disciplina, y se le informa y notifica a la reclusa, tanto el motivo como el tipo de castigo definido. Como celda de castigo, en casos extremos según las autoridades, se utiliza la celda de diagnóstico, con el fin de aislarla momentáneamente. A su vez –según las reclusas– también se utiliza la celda seis como lugar de castigo. Este sitio fue objeto de críticas por parte de Serpaj en otras oportunidades y también por el Comisionado Parlamentario en algunos informes.[25] En cuanto a los traslados, los mismos se realizan con grilletes y esposas, existiendo la excepción en los casos de reclusas embarazadas, donde sólo se utilizan esposas. Sin embargo, las mismas sostienen que "es natural" observar reclusas embarazadas siendo trasladadas con grilletes.

Unidad Nº 20 / Salto

Generalidades: El Centro cuenta actualmente con 23 reclusas, distribuidas en 6 habitaciones, de las cuales 2 se encuentran reservadas para madres con hijos. Residen 7 niños de hasta 4 años de edad. La mayoría de las mujeres tienen en promedio entre 25 y 35 años de edad, y únicamente 2 de ellas se encuentran penadas. No existe una clasificación de las reclusas, que se encuentran distribuidas en las habitaciones bajo la condición de estar ingresadas con sus hijos o no. Según manifiestan las autoridades, la infraestructura no permite una clasificación definida y establecida bajo otros criterios que los mencionados. El espacio que el establecimiento destina a las mujeres es una vivienda reacondicionada –denominada La Casona–, que cuenta con 6 dormitorios, un ambiente compartido, baño, cocina y patio. No existen camas destinadas a los niños. Dentro de este predio delimitado el espacio es abierto, "con fines de convivencia", pudiendo las reclusas movilizarse libremente hasta el anochecer, cuando son trancadas hasta el otro día. Durante el día, 3 operadoras penitenciarias permanecen en cada turno y durante la noche quedan bajo vigilancia de funcionarias policiales que se encuentran por fuera del predio. Existe una reglamentación ministerial que expresa la prohibición de cubrir horas de operadores en el turno nocturno.

El abordaje que se realiza para cada reclusa se basa en el denominado pit (Plan Individual de Tratamiento), el cual se inicia con la entrevista de ingreso, donde se construye con el equipo técnico la trayectoria psicosocial previa al delito. A partir de allí se realiza

[25] Tomasini, M. *"Situación y perspectivas del Sistema Carcelario",* (2009). Derechos Humanos en el Uruguay, Montevideo, Serpaj, 110-137 pág.

un seguimiento sobre la evolución de la reclusa, marcado por informes trimestrales que dan cuenta de sus avances. En dichos informes se profundizan también ciertas cuestiones inherentes a la trayectoria de vida de la persona privada de libertad (ppl), así como sobre el delito cometido, problematizando las causas y razones que la llevaron a cometerlo.

Educación: En el Área Educativa, los cursos formales de educación se componen de Primaria y Secundaria, asistiendo 2 y 12 reclusas respectivamente. Como cursos de educación no formal se encuentran Gastronomía, Ajedrez y Teatro. Asimismo, la Unidad participa del Plan Nacional de Lectura del mec, un programa que promueve acciones a favor de la lectura y la escritura "*como herramientas de inclusión social y desarrollo*"[26]. Se desarrolla también un taller de Salud Sexual y Género, brindado por la Unidad, de carácter obligatorio, con una frecuencia quincenal. Las autoridades indicaron que está por finalizarse un Salón Comunal que tiene como objetivo generar un espacio propio para el sector de la Unidad femenino, con finalidades educativas y recreativas varias (talleres de computación, artesanía, guardería para los niños, entre otros). Las reclusas sin embargo, sostienen no saber cuál será la finalidad del espacio que se está construyendo dentro del predio.

Alimentación y Salud: La primera semana de ingreso, la persona privada de libertad es llevada al servicio de salud, donde se le realizan una serie de estudios, y se crea una ficha para la usuaria. La Unidad cuenta con médico de medicina general de lunes a viernes (trabajan en el centro un total de 5 médicos), siendo pediatra uno de ellos, estando a cargo del seguimiento de los niños residentes en la unidad. También hay enfermería las 24 horas (4 enfermeros y 1 nurse) y, acude un odontólogo. Dicho plantel cubre a la totalidad de la Unidad, asistiendo a 323 personas privadas de libertad. El servicio de salud no cuenta con psicólogo ni psiquiatra, ni algún otro especialista. En caso de que la reclusa requiera alguno, o necesite hacerse estudios específicos, debe coordinarse fecha con el hospital de la capital departamental. A su vez, el día acordado debe estar disponible algún móvil (además de funcionarios policiales) para realizar el traslado correspondiente. En este sentido, se menciona como problemática dicha disponibilidad, habiendo en muchos casos perdido las fechas de estudios o especialistas por falta de móviles que realizaran los traslados correspondientes. Por otra parte, existe tratamiento de Alcohólicos Anónimos para las reclusas femeninas con problemas de consumo de alcohol; no así para problemáticas relativas a otras sustancias psicoactivas. Hay actualmente alojada una reclusa que cursa un embarazo, la cual es atendida por el equipo médico de la Unidad, que realiza un seguimiento semanal de la gestación, y realiza los traslados necesarios para ser atendida por una ginecóloga del hospital de Salto.

El acceso al agua es fuertemente restringido. Para todo el establecimiento penitenciario hay únicamente 4 grifos con agua potable, contando el resto de las instalaciones con pozos semisurgentes para abastecerse. Por esto, las reclusas deben varias veces al día trasla-

[26] http://plandelectura.mec.gub.uy/innovaportal/v/34683/44/mecweb/objetivos?3colid=34671&breadid=34671

darse hasta uno de los grifos para extraer agua potable, ya sea para el aseo o la cocina. Trasladan bidones en carretillas, a fin de cubrir las necesidades diarias. El agua extraída de las perforaciones semisurgentes, que se utiliza para el aseo, riego y las instalaciones sanitarias, es cortada a las 22:30 horas. Los artículos de higiene (tanto personal como locativa) son provistos por la visita de las reclusas. En cuanto a la alimentación, se brindan las cuatro comidas diarias, que son elaboradas por las propias reclusas, en la cocina de la Unidad destina ("La Casona"). El menú es variado (dependiendo de la disponibilidad de los alimentos que son suministrados por el inr mensualmente y la quinta que posee la Unidad), y se elabora uno diferenciado para los niños alojados en el establecimiento (el cual es confeccionado por una nutricionista). Según manifiestan las reclusas, ha habido un recorte en alimentos de vital importancia en la dieta principalmente de los niños, como ser fruta (de la que no han provisto a la Unidad en los últimos meses) y carne. Una reclusa recibe canasta especial por ser portadora de vih.

Trabajo: Ninguna de las reclusas se encuentra actualmente trabajando. Solamente dos de ellas poseen medios peculios (percibiendo mensualmente un aproximado de 2000 pesos).

Comunicación con el exterior: Se encuentra estipulada la visita los días sábado y domingo desde las 9 hasta las 17 horas. Tienen permitido el ingreso de alimentos y vestimenta, que es revisado por funcionarios penitenciarios, pero donde, en caso de registrarse algún problema en el ingreso de artículos, los operadores intentan hallar una solución que permita sortear el inconveniente. Tienen acceso a una visita íntima cada 15 días, que es pedida y coordinada con las operadoras. Existen sólo 3 piezas conyugales para todo el establecimiento (que, recordemos, se comparte con la Unidad masculina). Se permite el uso de celulares todos los días, dos horas en la mañana y dos horas en la tarde, y cuentan con televisión. No cuentan con acceso a Internet. Estaría previsto, según las autoridades, instalar en la Sala un Infocentro que contaría con dicho servicio.

Seguridad y garantías: Más allá de los protocolos vigentes de inr, el establecimiento cuenta con reglamentos referentes a cuestiones disciplinarias (horarios, normas de convivencia). Para ningún caso se prevén sanciones que signifiquen la suspensión de las actividades educativas. Aquellas calificadas como graves o gravísimas pueden implicar suspender la visita. Las sanciones son determinadas por la Junta de Disciplina, e informada y notificada a la reclusa, tanto el motivo como el tipo de castigo definido. No existen celdas de castigo para las mujeres. En los traslados fuera del establecimiento, las medidas de seguridad son definidas por las Fuerzas Policiales, pudiendo utilizar grilletes y/o esposas hacia atrás o hacia delante. Los niños que se encuentran alojados en la Unidad asisten al Caif ubicado a dos cuadras, acompañados por las madres y una Funcionaria Policial. Realizan dicha trayectoria sin esposas ni grilletes. Uno de los niños asiste a la Escuela, y es trasladado en móvil policial, sin la compañía de su madre.

Unidad N° 9 / Montevideo

Infraestructura: El Centro se destina para mujeres con hijos a cargo. El Molino tiene una capacidad para 28 mujeres, y actualmente cuenta con 20 reclusas y 23 niños. Se alojan dos madres por habitación. En cuanto a la distribución etaria, no hay alojadas mujeres mayores a 35 años, y el rango oscila entre 20 y 35 años de edad. Los niños tienen hasta 4 años de edad. Ocho de las reclusas están penadas, estando las 12 restantes procesadas. Una reclusa es de origen paraguaya. No existe una clasificación establecida para la población del establecimiento, ya que la condición para ingresar en el mismo es contar con un niño a cargo, y con un informe técnico que lo avale. El establecimiento consta de habitaciones con ventilación y baño privado, distribuidas a lo largo de un pasillo. Esta zona tiene también un comedor diario y patio. Dentro de los espacios delimitados, las reclusas tienen libre circulación en los pasillos y espacios comunes hasta las 20 horas, cuando trancan las habitaciones. Tienen trato directo con operadoras y con funcionarias policiales.

Las reclusas que ingresan a la Unidad son trasladadas desde cnr . Allí tienen una entrevista de trayectoria previa donde se profundizan cuestiones psicosociales, y se les ofrece la posibilidad de integrarse a alguna actividad laboral y/o educativa. Le explican el reglamento, y le entregan las reglas de convivencia básicas establecidas en la Unidad. El centro no cuenta con equipo técnico; la encargada del área es la Subdirectora Técnica, quien es asistente social.

Educación: En el Área Educativa, el curso formal de educación se limita a Secundaria (ya que ninguna asiste actualmente a Primaria), participando 8 reclusas de dicho nivel. Se brinda un también taller de Flor del Ceibo.[27] No existen cursos de educación no formal que se dicten dentro del establecimiento. Se realizan talleres de Yoga y apoyo psicológico, siendo actividades recreativas. Trabaja dentro del recinto Uruguay Crece Contigo, apoyando el desarrollo de la temprana infancia, y a las madres en dicho proceso. Por otra parte, la ong El Abrojo se encuentra desde hace 3 años realizando talleres y trabajos con las reclusas y sus familias, principalmente en el preegreso y egreso de las mismas. Todas de reclusas que reciben educación formal redimen pena por actividad educativa.

Alimentación y Salud: Los servicios de salud constan de una médica de familia que se encuentra de lunes a viernes 8 horas diarias, y enfermería las 24 horas. La Unidad no cuenta con pediatra, debiendo coordinarse con centros de asistencia de la ciudad y realizar el traslado correspondiente en caso necesario. Si bien asse realiza talleres de psicología grupales, no cuenta con una especialista de esta disciplina que atienda de forma individual a las reclusas. En oportunidades puntuales ha ido un ginecólogo de asse a la Unidad. Según los datos del servicio médico, se encuentran alojadas una reclusa con vih y una persona epiléptica. En el establecimiento varias mujeres (no se supo especificar cuántas) poseen problemas de consumo problemático, sin contar con un tratamiento específico. La mayoría de las reclusas

[27] http://www.f ordeceibo.edu.uy/node/18

toman psicofármacos. El acceso al agua está garantizado, y todas las habitaciones cuentan con pileta y ducha. El agua es potable, y se calienta a partir de paneles solares, estando temporizado el consumo de agua caliente para determinadas horas del día (un total de 4 horas diarias aproximadamente), a fin de hacer más eficiente el consumo. Los artículos de higiene (tanto personal como locativa) son provistos por la visita de las reclusas. En el caso de los pañales, la institución cuenta con donaciones de diversas empresas, que cubren las necesidades de los niños allí alojados. En materia alimenticia, las reclusas acceden a las cuatro comidas diarias, con un menú elegido por ellas mismas. Los alimentos son provistos por Almacén Central de inr, recibiendo donaciones de algunas empresas para complementar los insumos. Se menciona por parte de las autoridades la existencia de una dieta variada. Asimismo, detallaron que el contrato que tenían con el Mercado Agrícola para el suministro de fruta se había vencido desde hace un mes. Los niños tienen una dieta establecida, que es fijada por una nutricionista. Anteriormente contaban con tres comidas diarias, a la que les adicionó una "merienda saludable".

Trabajo: En la actualidad existen 10 peculios remunerados. En el momento en que la institución visitó el establecimiento, varias de ellas se encontraban sancionadas, por lo que no estaban accediendo a la remuneración correspondiente. La misma consta de uno 2000 pesos mensuales, por 8 horas de trabajo diario. Por actividad laboral redimen pena.

Comunicación con el exterior: Las reclusas tienen fijada la visita por número de habitación: de la número 1 a la 8, tienen visita los miércoles y sábado, mientras que, desde la habitación 8 a la 14, los días jueves y domingo. No existe restricción en cantidad de gente y está permitida la visita de niños. Tienen permitido el ingreso de algunos alimentos y artículos de higiene. En el caso de los niños a cargo, los mismos tienen autorizadas salidas en vacaciones y/o fines de semana largos con familiares directos, con previa autorización de las madres. En lo que a las visitas íntimas respecta, la reclusa debe solicitarla, y se arma un cronograma en función de las peticiones. Existe una única pieza conyugal y se puede solicitar hasta dos veces por mes. En el caso de visitas intercarcelarias, las mismas se coordinan para una vez por mes. Los servicios de salud brindan los métodos anticonceptivos. También tienen permitido el uso de teléfonos celulares todo el día, con la única restricción de que los mismos sean sin cámara. Existe teléfono tarjetero en caso de que alguna reclusa lo necesite. Hay un televisor en el comedor y uno por cada habitación del establecimiento. No hay acceso a Internet, problema que afecta no sólo a las reclusas sino a todo el establecimiento.

Seguridad y garantías: Como reglamentaciones específicas de la Unidad, se destaca la existente para los niños, que regula entre otras cuestiones las salidas que los mismos pueden realizar con tutores y las actividades dentro del centro. El incumplimiento con alguna normativa implica sanción, definida gradualmente, pudiendo ser leve, grave o gravísima. Las sanciones son individuales, y pueden implicar castigos que van desde la suspensión en la utilización del celular, hasta la no remuneración de las tareas laborales. No está definida en una sanción la suspensión de las actividades educativas. La definición del castigo es rea-

lizada por la Junta de Disciplina, y notificada a la reclusa. En cuanto a los traslados, en presencia de los niños son realizados sin esposas, con funcionarias policiales que acompañan a las reclusas. En caso de trasladarse fuera del recinto, se le colocan esposas hacia delante. No se prevé la utilización de grilletes.

Unidad Nº 12 / Rivera

Infraestructura: Las mujeres están alojadas en la antigua cárcel departamental. Las condiciones de edificio son aceptables. Hay un patio interno y una sala que se utiliza para la visita y para realizar talleres. No existen problemas de humedad y los baños están en condiciones aceptables. Tienen agua potable y agua caliente. Al momento de la visita estaban recluidas 22 mujeres, 2 de ellas con prisión domiciliaria. Del total, tres son penadas y el resto procesadas. La clasificación se establece por primarias y reincidentes. Existen 4 dormitorios, separados por pasillos contiguos. También existe lugar para la visita íntima en buenas condiciones. No cuentan con camas parar los niños; las madres duermen en colecho con sus hijos. La administración de la vida en el encierro es llevada adelante por operadoras, y solo existe un funcionario penitenciario masculino. La directora y mando intermedio son funcionarias penitenciarias.

Alimentación y Salud: La alimentación es buena. No hay alimentación diferencial para los niños. Tienen visita médica una vez por semana. No existe psicólogo, ni psiquiatra. En caso de haber derivaciones del médico general, se solicita hora y especialista al hospital departamental. Sin embargo, al no contar el establecimiento con locomoción, depende de la disponibilidad de la locomoción asignada a la cárcel de Carancho, lo cual hace muy difícil el traslado de las reclusas. El establecimiento provee los pañales a los niños. También hace lo mismo con los productos para la higiene personal y de la habitación, como los anticonceptivos. No existe programa para consumo problemático.

Educación: No existe oferta educativa formal y muy escasa la oferta no formal. Cabe aclarar que Primaria no existe porque todas tienen dicho nivel finalizado. Estarían en condiciones de cursar Secundaria o utu, pero no existe la oferta. Existen talleres de Yoga y Teatro llevado a cabo por Primaria. Por eso, podemos concluir que la oferta es nula. Con respecto a los niños, la situación es muy preocupante, porque no acceden al jardín o centro educativo alguno. Se realizó un convenio con inau, pero al no disponer de móvil para trasladarlo, los niños pasan encerrados las 24 horas con su madre. Hay un niño que –ingresó hace 2 años– nunca ha salido al mundo exterior.

Trabajo: No existe trabajo remunerado. Y solamente existen 2 peculios. Por las demás actividades no reciben remuneración, solamente descuentan pena (aproximadamente 15).

Comunicación con el exterior: La unidad cuenta con un televisor para el conjunto de la población y se permiten radios. No se les permite el uso del celular. Tienen visitas una vez a la semana. Las visitas íntimas se cumplen como lo estipula lo norma.

Seguridad y garantías: No existen lugares destinados a la seguridad de las reclusas. Los traslados se realizan boca abajo, con grilletes y esposas. Según las reclusas, los traslados son muy violentos. Inclusive evitan solicitar diversas salidas (médico, etc.), para no tener que soportar el trato del mismo. Además se observó que el trato de operadoras y funcionarias no se corresponde con los tratos observados en otros establecimientos. Desde la Dirección de la cárcel se tiene una mirada muy custodial. Prevalece un enfoque matriarcal e inquisitivo. Por eso es que encontramos una de las mejores cárceles en términos de recursos materiales, pero cuya gestión del encierro refleja las clásicas estrategias de disciplinamiento. Además de ocio compulsivo y tratamiento acorde a su "condición de mujer".

Algunas consideraciones finales

Dos cambios fundamentales se pusieron en marcha con la reforma penitenciaria: el ingreso de operadores civiles, y la generación de una estructura técnica y no técnica de gestión de la vida en el encierro. Con la incorporación de operadores civiles para el trato directo se pretendió introducir una nueva dinámica. Formados y capacitados en otro paradigma al pre-existente, se visibiliza un cambio en el relacionamiento con las reclusas. Si bien esto tiene variaciones, en general el trato es diferente al practicado por funcionarios penitenciarios. Dos variables son fundamentales para que el operador pueda desarrollar otra construcción de la reclusa. Una variable depende de la conducción de la cárcel; es decir, las probabilidades que los operadores puedan desarrollar otra perspectiva depende del modelo de conducción que se practique. En las visitas se encontraron operadores con una mirada sumamente integral, y otros con una mirada sumamente custodial. La otra variable depende del nivel educativo. Los operadores con mayor nivel educativo, sobre todo los capacitados en la temática, tienen más herramientas para comprender las complejidades de las situaciones que se les presentan. Tratan de encontrar soluciones a los conflictos, sin limitar o anular los derechos de las presas. Desde el mismo marco de intervención realizan una interpretación que coloque a la otra como sujeto y no como objeto de intervención. Este enfoque lo registramos en la cárcel de Salto.

El otro cambio significativo se encuentra en la instalación de "Juntas" que gestionan la vida en la cárcel. Lo interesante de este cambio es que las decisiones son colectivas y grupales. La herramienta puede permitir limitar la discrecionalidad que opera constantemente en la privación de libertad. Aunque todavía –una gestión acorde a las necesidades reales de las reclusas– como respuesta estatal sigue estando sujeta a inercias y dinámicas aleatorias y fragmentarias para acceder a sus derechos.

A nuestro entender, se debe trabajar sobre la socialización del control, producto de la estratificación y diversificación de tareas, puesto que el control se vuelve más invisible y blando, pero retorna cuando es necesario, de una forma institucional dura y visible. Esto puede desembocar en una profundización del enfoque binario premio/castigo, aumentan-

do los extremos del orden simbólico. Generando brechas de desigualdad entre las reclusas, instalando una política de reducción de daños y no una política sistémica de limitar los factores de riesgo, y las vulneraciones, productos de la privación de libertad.

En síntesis, el sistema continúa en esa confrontación intervención versus derechos. El abordaje y el tratamiento de las personas privadas de libertad no pueden establecerse en limitar derechos como forma de modificar algo en la persona. Hay una gran oportunidad de profundizar cambios en el sistema, con direcciones y operadores despojados de cultura custodial.

Asimismo aún no evidenciamos un abordaje específico y transversal en género, en relación a la planificación de espacios destinados especialmente para ellas, como una construcción de la gestión cotidiana del encierro sujeta a un enfoque de derechos.

Tienen la palabra

Ante los rumores que existen en INR y las áreas vinculadas al sistema penal, las reclusas el día 10 de agosto de 2015 elevaron una nota hacia el director de la institución mencionada, Insp. Mendoza. La misma dice lo siguiente:

"Sra Directora:

Nos dirigimos a usted a los efectos de dar a conocer nuestras preocupaciones por el hecho del posible traslado a la Unidad Nº5 CMRF, ya que todas estamos conscientes de que la forma de rehabilitación no es la misma, cada una de nosotras tenemos a nuestros hijos de diferentes edades, que al ver el aspecto tanto en los psicológico o como método de progresar no es el mismo. No contaríamos con ciertas necesidades básicas, como ser el alimento saludable de ellos, la enfermería a disposición las 24 hs, el reglamento del patio no sería el mismo, la visita, la cual para el niño cambia al ver rejas, militares, gritos, etc. Más allá de que acá, ya tenemos establecido el vínculo con las funcionarias, y a su vez ellas con nuestros hijos.

Queremos destacar que no se trata de un método de negación sino de mejora, pensando siempre en nuestros hijos. El ambiente de una cárcel penalista de mujeres no es el lugar adecuado para estar con ellos.

Agregando que si pensamos en un cambio positivo, un lugar que sea nuestro y con la calidad de que la prioridad sea de nuestros hijos.

Pedimos que usted se encargue de elevar esta carta al director de cárceles Sr. Mendoza.

Sin otro particular, saludan atentamente."

La izquierda en el gobierno, el sentido común punitivo y una oportunidad perdida

Aníbal Corti[1]

El lenguaje de los derechos humanos

El más fundamental de todos los derechos humanos es el de la inviolabilidad del cuerpo. La tradición liberal propietarista, que tiene su origen en el pensamiento de John Locke, interpreta este derecho fundamental en los términos de un derecho de propiedad: la propiedad del cuerpo propio o la propiedad de uno mismo. Desde este punto de vista, nuestro cuerpo es nuestra primera propiedad, en un sentido cronológico, porque es lo primero que poseemos, pero también en un sentido jerárquico, porque es nuestra propiedad más importante, en la medida en que el disfrute de todas las demás propiedades y de todos los demás derechos está subordinado, como condición de posibilidad, a tener un cuerpo y a que su integridad no se vea amenazada.

La propiedad de uno mismo es la idea de que la persona ejerce legítimamente una soberanía absoluta sobre su cuerpo. En la medida en que somos los únicos propietarios de nuestro cuerpo, somos los únicos que podemos decidir legítimamente qué hacer con él. Y el primer interés de todo ser que posee un cuerpo es mantener su integridad y la plena soberanía sobre él. Cualquier uso de nuestro cuerpo para fines que no sean los que nosotros mismos nos hemos dado constituye alguna forma de violencia. Cualquier uso de nuestro cuerpo por períodos prolongados que no sea conforme a nuestros intereses o deseos constituye algún tipo de reducción a la esclavitud.

Incluso quienes no comulgamos con la tradición liberal propietarista podemos admitir de buena gana que el derecho a la integridad del propio cuerpo es el primer derecho y que es condición de posibilidad del disfrute de todos los demás. *"Atentar contra el cuerpo es violar de una vez todos los derechos del ciudadano"*, decía J. G. Fichte, *"porque el uso de todos sus derechos está condicionado por la libertad de su cuerpo"*.[2] El encierro en condiciones degradantes o en circunstancias ilegítimas, así como la tortura, el trabajo esclavo y demás formas de atentar contra la integridad física de las personas (lo que incluye, desde luego, su propia muerte) constituyen, pues, las violaciones más fundamentales de los derechos humanos, aunque desde luego no las únicas.

---

[1] Docente de Filosofía en el Instituto de Profesores Artigas. Periodista.

[2] Citado por Jacinto Rivera en *"La reflexión trascendental sobre el cuerpo propio. Kant, Fichte y Schelling"*, incluido en Jacinto Rivera y Ma. del Carmen López (eds.), El cuerpo. Perspectivas filosóficas, Madrid, UNED, 2013, p. 51, n. 75.

No puede resultar sorprendente, entonces, que una de las más antiguas instituciones jurídicas que tienen por objeto velar por la protección de los derechos humanos, el recurso de *"habeas corpus"*, tenga la función de intimar, precisamente, a la autoridad que practicó la detención a presentar el cuerpo del reo antes el juez competente, para que éste, en primer lugar, pueda constatar que la integridad física de la persona ha sido respetada. Un informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh) del 28 de junio de 1976 referido a la situación de los derechos humanos en Chile, que luego es citado en otros informes de la propia cidh, sostiene a este respecto:

"En buena doctrina constitucional, ninguna forma de detención arbitraria (irregular, abusiva, contraria a derecho) está excluida del control de regularidad jurídica que supone el habeas corpus. Y es innecesario demostrar que ese vicio de arbitrariedad tanto se puede presentar en el caso de una privación dispuesta por un modesto agente de policía como por el Presidente de la República o por quien haya recibido de él, en virtud de una delegación de competencia (regular o no), tan excepcional potestad. Claro es que el Juez no podrá discutir el mérito de la decisión, no podrá discutir si las exigencias del mantenimiento del orden público hacen necesario o no que el ciudadano X sea detenido preventivamente; pero podrá, en cambio, reclamar que el cuerpo del detenido sea traído a su presencia ("habeas corpus"), lo que le permitirá verificar si vive o no, si está físicamente íntegro o no, si presenta o no signos de malos tratos o de torturas; le permitirá saber dónde se encuentra y si tiene o no quien le preste asistencia letrada; podrá decidir si la orden de detención ha provenido o no de autoridad competente y si reúne o no los requisitos formales indispensables; podrá comprobar si el detenido lo está en un lugar adecuado, o mezclado en una cárcel con delincuentes comunes, etc. Esa es la enorme, la trascendental significación que posee el recurso de "habeas corpus" en estos casos excepcionales."[3]

Como ha señalado Vania Markarian,[4] la mayoría de la izquierda latinoamericana de los años sesenta había visto en la idea misma de los derechos humanos –hasta que se produjo la ola de dictaduras en el continente de los años setenta– una mera forma de extender la inf uencia del modelo filosófico, político, económico, social y cultural del liberalismo: un discurso anticomunista propio de la "guerra fría" y bastante alejado de las coordenadas ideológicas de la izquierda revolucionaria. La concepción del mundo de esa izquierda se caracterizaba, entre otras cosas, por estar basada en una épica sacrificial en que el martirio propio, pero también el sacrifico ajeno, eran necesarios para provocar el advenimiento de una sociedad nueva. Los exiliados de esas dictaduras, sin embargo, pronto incorporaron el lenguaje de los derechos humanos en sus denuncias ante organismos internacionales de la situación política en sus países de origen. Más tarde esos mismos exiliados incorporaron

3 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *"Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile",* OEA/Ser.L/V/II.37, doc. 19, corr. 1, 28 de junio de 1976.

4 Véase Vania Markarian, *Idos y recién llegados. La izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos (1967-1984),* México (DF), Correo del Maestro/La Vasija-CEIU, 2006. O en su defecto, de la misma autora, *"De la lógica revolucionaria a las razones humanitarias: la izquierda uruguaya en el exilio y las redes transnacionales de derechos humanos (1972-1976)",* Cuadernos del CLAEH n. 89 (2004), pp. 85-108.

también la filosofía de los derechos humanos al marco general de su acción política. Este fue, como sostiene Markarian, uno de los procesos políticos e ideológicos que más afectó a la izquierda latinoamericana en las últimas tres décadas de siglo XX. La izquierda uruguaya no fue ajena de modo alguno a ese proceso. Hace 40 años que su identidad ideológica se encuentra atravesada por el discurso de los derechos humanos. Ese lenguaje político se ha convertido, en el correr de los años, en un marco general de comprensión del mundo. Por esta razón, el discurso de los derechos humanos resulta fuertemente interpelante para una izquierda que hace más de dos lustros que ha llegado al gobierno en Uruguay.

Serpaj me ha hecho el honor de pedirme una ref exión a propósito de la situación de los derechos humanos en las administraciones del Frente Amplio. Me resulta imposible cubrir la totalidad de la temática –que, como se comprende, es muy vasta– en esta breve ref exión. Voy a centrarme en el derecho a la inviolabilidad de la persona, en el derecho a la integridad física del cuerpo, por la importancia fundamental que, como fue señalado más arriba, ese derecho tiene. Y voy a ocuparme específicamente del tema de las cárceles, por ser el ámbito en que ese derecho, en el Uruguay de hoy, se viola de manera más sistemática y cruel. No voy a hacer un balance acerca de las políticas penitenciarias (otros artículos de este informe, escritos por personas mucho más idóneas que yo en la materia, ya se ocupan de esa cuestión). Mi ref exión apunta sobre todo a señalar la gran oportunidad, hasta ahora completamente desaprovechada, de poner en cuestión los fundamentos mismos del castigo carcelario y de promover alternativas al encierro como mecanismo de reproche del delito que supuso el acceso de la izquierda al gobierno.

Una fuente inagotable de violaciones de los derechos de las personas

A principios de la década del sesenta la población de Uruguay era de poco más de 2.500.000 habitantes y los presos eran aproximadamente 1.500. El país tenía entonces una tasa de encarcelamiento de unas 60 personas cada 100.000 habitantes. Hoy somos aproximadamente 3.500.000 habitantes y tenemos unos 10.000 presos[5]. El país tiene hoy una tasa de encarcelamiento de aproximadamente 286 personas cada 100.000 habitantes.

Los registros estadísticos del delito en Uruguay han sido históricamente un problema. Cuanto más se retrocede en el tiempo, menos confiables son los datos. Ello no obstante, el aumento brutal de las tasas de encarcelamiento parece ser (hasta donde sabemos) una consecuencia del hecho de que el delito (especialmente el delito contra la propiedad) ha venido aumentado ininterrumpidamente en el país tanto en épocas de bonanza como en tiempos de vacas f acas, tanto en democracia como en dictadura. Pero el aumento de las tasas de encarcelamiento es también el resultado de un consenso social, de la existencia de un sentido común punitivo que ha elegido combatir el delito y la violencia a través del encierro, aun-

[5] Según datos del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR), al 30 de junio de 2015 la población reclusa a nivel nacional era de 9.812 personas.

que esa estrategia aparentemente no haya conducido a grandes logros, porque las cárceles están cada vez más llenas, pero no por ello hay menos delito ni menos violencia.

No podemos saber a ciencia cierta qué hubiera pasado si el país hubiera optado por censurar las conductas delictivas encarcelando menos y apelando más a medidas alternativas a la prisión. Podría haber más delito (como sostienen quienes piensan que la cárcel tiene un efecto disuasorio), pero también podría haber menos (si se admite que el encierro, sobre todo en las condiciones concretas de nuestras cárceles, reafirma y amplifica las conductas delictivas). En cualquier caso, dado que el resultado que estamos obteniendo es bastante menos que óptimo (no ahora, no durante este período, sino durante los últimos cuarenta o cincuenta años), podría pensarse que vale la pena estudiar la aplicación en el país de algunas de las formas de castigo penal alternativas a la prisión que ya existen en el mundo.

Sin embargo, esta discusión de hecho nunca se ha dado. En los últimos años el país hizo un gran esfuerzo, sobre todo económico, para erradicar el hacinamiento en las cárceles. Ese objetivo hoy se ha cumplido parcialmente, ya que todavía existen niveles de hacinamiento importantes en muchas unidades. Ahora hay muchas más plazas, pero también hay muchos más presos. Cuando el Frente Amplio llegó al gobierno, en 2005, había unos 7.000 presos y ahora, diez años más tarde, hay cerca de 10.000. La izquierda gobernante no pudo o no quiso poner en cuestión la cárcel como instrumento. Inmovilizada quizás por los discursos conservadores sobre la seguridad, no supo cómo o no quiso invitar a pensar la justicia más allá o al margen del encierro penitenciario. Ello pudo deberse al mero oportunismo político, pero también a la falta de imaginación. ¿Por qué la izquierda no habría podido imaginarse ni proponerle al país el desafío de pensar formas de hacer justicia al margen del encierro? Es posible aventurar una hipótesis. Tras muchos años de pedir juicio y castigo para los represores de la última dictadura, en el imaginario de la izquierda social y política la justicia, la cárcel y el castigo llegaron a conformaron una amalgama fuertemente unida. La idea que parece haberse impuesto durante ese proceso es que la ausencia de cárcel significa ausencia de castigo y en definitiva ausencia de justicia o impunidad.

Puede decirse que todos o casi todos nosotros tenemos la intuición de que la ausencia de castigo (el no retribuir al ofensor por sus actos) no es deseable, no por simples motivos utilitaristas (no porque ello pueda alentar, por ejemplo, la reincidencia del ofensor) sino por motivos estrictamente morales. El castigo pensado en forma retributiva viene a reequilibrar un balance que se ha visto alterado por la ofensa. La metáfora de un equilibrio que se ha roto es muy habitual en la literatura filosófica, pero sus defensores han tenido grandes dificultades a la hora de explicar qué es exactamente lo que se vuelve a poner en equilibrio: dónde está el desbalance. Una respuesta a este problema, que fue popular durante algún tiempo, es que el delito le permite al delincuente tomar una ventaja injusta sobre aquellos ciudadanos (la abrumadora mayoría) que son respetuosos de la ley. El castigo vendría a eliminar esa ventaja, volviendo a equilibrar la situación. Esta idea es muy problemática, porque es bastante claro que no todo acto delictivo tiene como consecuencia la adquisición

de algún tipo de ventaja por parte del delincuente. Incluso si ese fuera el caso, nuestras intuiciones parecen indicar que el castigo se justifica no por la ventaja obtenida, sino por la ofensa que ha sufrido la víctima. Ello sugiere otra posible respuesta al problema: considerar que el desbalance específico que habría que reequilibrar es de naturaleza moral. En este sentido, el castigo podría ser entendido como una forma de reparación moral de la víctima. La víctima ha sido ofendida y con ello se le ha provocado un daño, así como a sus seres queridos. El castigo vendría entonces a reparar (al menos en parte) el dolor que le ha provocado la ofensa, vendría a mitigarlo en alguna medida.

En el Post Scriptum de su libro *Eichmann en Jerusalén*, Hannah Arendt saludó la sentencia de muerte del tribunal que condenó a Adolf Eichmann, y sobre todo el fundamento esgrimido por los jueces para la misma, en los siguientes términos:

"Habida cuenta de la confusión imperante en los círculos jurídicos acerca de la naturaleza y utilidad del castigo, me alegró que la sentencia recogiera una afirmación de Grocio, quien, citando a un autor todavía más antiguo, explicó que el castigo es necesario "'para defender el honor y la autoridad de aquel a quien el delito ha lesionado, para que la ausencia de castigo no le genere todavía más dolor'."[6]

La impunidad de los represores de la última dictadura, sólo atenuada relativamente en tiempos recientes, puede haber contribuido, como fue señalado más arriba, a que la izquierda social y política, a partir de un justo reclamo de justicia, llegara a concebir justicia, cárcel y castigo como una especie de unidad indivisible. Cualquiera sea la explicación correcta del fenómeno, es un hecho que pensar la justicia al margen de la cárcel es hoy, para la izquierda uruguaya, una tarea ciertamente tan difícil como lo es para la derecha. Los aproximadamente 10.000 presos que albergan los establecimientos penitenciarios de nuestro país son el testimonio de una larga relación de amor: la de los uruguayos y la cárcel. La idea de que los delitos pueden ser castigados de otra manera que no sea con encierro y sufrimiento parece resultarle a la inmensa mayoría de los uruguayos una excentricidad nórdica. Mientras tanto, hay cada vez más presos y tampoco hay más seguridad.

¿Y quién se preocupa por las víctimas?

Un reproche habitual a los criminólogos críticos y a los defensores de los derechos humanos es que no se preocupan por las víctimas del delito, sólo por los victimarios. Es un hecho que el dolor y las necesidades de las víctimas no son atendidos por el sistema de administración de justicia que impera en la actualidad. Ni la criminología crítica ni los defensores de los derechos humanos son en absoluto responsables de esa situación. Sin embargo, es necesario que unos y otros manifiesten con la mayor claridad y contundencia la

[6] Hannah Arendt, *Eichmann en Jerusalén*, Barcelona, Debolsillo, 2004, p. 417.

preocupación y el interés por la situación de las víctimas del delito. Cosa que ya se hace, pero hay que insistir en ello.

En dos trabajos que hicieron época y que fueron inmensamente influyentes,[7] el criminólogo noruego Nils Christie defendió la eliminación progresiva del concepto de crimen de nuestro vocabulario: deberíamos pensar las ofensas no como crímenes, sostuvo, sino como conflictos interpersonales. El concepto mismo de crimen parece suponer el castigo como la única respuesta adecuada y en eso consiste el error. En la perspectiva de Christie, en lugar de tomar la ofensa como el centro de nuestra atención, deberíamos enfocarnos en sus consecuencias, en el daño que la ofensa ha provocado a la víctima, y en la forma en que ese daño podría ser reparado. Nuestra respuesta a los conflictos interpersonales no debería ser el castigo, sino un proceso de mediación entre la víctima y el ofensor que apunte a una reparación del agravio. La idea central es que la existencia de un daño hace necesaria su reparación y que esto se logra no a través de un proceso penal y un castigo ulterior, sino a través de programas de mediación o reconciliación que reúnan a la víctima, al ofensor y a otras partes interesadas para discutir lo que pasó y cómo enfrentar las consecuencias.

Esta justicia basada en la reparación o la restauración se presenta como una alternativa a la justicia retributiva tradicional. Es cierto que las prácticas y los programas restaurativos juegan un papel cada día más importante, aunque todavía bastante marginal, en los procesos ordinarios de administración de justicia que existen en el mundo hoy en día. La idea original, sin embargo, era que ese enfoque podía desarrollarse hasta convertirse en una alternativa global a la justicia entendida en términos retributivos y al castigo penal como respuesta al delito.

Christie sostuvo que el proceso penal tal como lo conocemos expropia a las partes su conflicto y lo entrega a un aparato burocrático y despersonalizado. En un juicio penal moderno dos cosas importantes y lamentables han sucedido, desde su punto de vista. En primer lugar, que las partes están siendo representadas: el ofensor por su abogado y la víctima por un fiscal. En segundo lugar, que la víctima es representada de modo tal que, a casi todos los efectos prácticos, es empujada completamente fuera del escenario y reducida al papel de mero origen causal de un proceso que transcurre con total independencia de sus deseos y de sus necesidades y sobre el cual carece en absoluto de todo control. En esta situación, la víctima es la gran perdedora. No sólo ha sido lastimada, humillada, maltratada y quizás despojada materialmente, sino que además ha perdido el derecho a ser una parte activa en su propio conflicto. Algo que le pertenecía le ha sido arrebatado. La víctima se encuentra tan completamente fuera del foco de la justicia penal que probablemente jamás tendrá la oportunidad de llegar a conocer cara a cara a quien la ha ofendido. Probablemente nunca podrá manifestarle a esa persona sus sentimientos, así como tampoco podrá observar sus

[7] Nils Christie, *"Conflicts as property"*, *British Journal of Criminology* 17 (1977), pp. 1-15, y *Limits to Pain*, Oslo, Universitetsforlaget, 1981, publicado en español bajo el título de *Los límites del dolor*, México (DF), Fondo de Cultura Económica, 1984.

reacciones ni escuchar quizás sus disculpas o sus descargos. La víctima tiene la necesidad de comprender lo que le ha pasado, pero las instancias donde podría confrontar a su ofensor le son escrupulosamente negadas. Por supuesto, dice Christie, escapará más asustada y más necesitada que nunca de una descripción de los delincuentes como seres no-humanos.

Si la víctima pudiera confrontar a su ofensor, quizás su situación no resultara tan humillante. Si se le permitiera involucrarse en su propio caso, seguramente se le prestaría mayor atención al daño que ha sufrido y ello conduciría naturalmente a la búsqueda de mecanismos para atenuar su dolor y reparar sus pérdidas. Una justicia que apuntara a la restauración y no a la retribución podría, además, reducir significativamente los niveles de dolor que administra el sistema penal, porque su objetivo no sería castigar sino reparar.

Los procesos de justicia restaurativa que en las últimas décadas se han ensayado en el mundo (usualmente no como alternativas sino más bien como un complemento de la justicia tradicional) incorporan típicamente instancias de mediación entre la víctima y el ofensor. Estas instancias están orientadas a la reparación simbólica del daño provocado, pero también sirven para acordar, llegado el caso, mecanismos de reparación económica y material. Existen cientos de programas de este tipo en el mundo. La justicia restaurativa también contempla la existencia de programas de asistencia a las víctimas, que apuntan sobre todo a la recuperación de las lesiones físicas y psicológicas que deja el delito y su reintegración en la sociedad, así como programas de asistencia a los ofensores y otros mecanismos de reparación y restauración. En lo que respecta a estos últimos mecanismos, puede darse el caso de que se exija al ofensor un pago a la víctima ya sea en dinero, en servicios o en especie para resarcir el daño causado. Del mismo modo, al ofensor puede exigírsele que repare el daño que ha causado a la comunidad mediante la realización de trabajos benéficos o sociales. La reparación de la víctima y el servicio comunitario son más bien el resultado del proceso, pero son aspectos importantes de la noción de justicia restaurativa, en la medida en que vienen a cubrir demandas y necesidades que la vieja justicia retributiva no cubre ni contempla.

Los programas de justicia restaurativa toman en cuenta a las víctimas y a sus familiares (así como a otros actores de la comunidad) y ayudan a disminuir los costos y síntomas del estrés postraumático, la sensación de injusticia e insatisfacción, el deseo de venganza, entre otras cosas. Este aspecto es particularmente interesante, ya que permite ofrecer una alternativa no punitiva en la que las víctimas, los familiares y el resto de la ciudadanía perciben que su voz y sus preocupaciones son tomadas en cuenta.

El castigo como acto comunicativo

Los partidarios de una justicia restaurativa nos invitan, pues, a eliminar el concepto de crimen del vocabulario social; nos invitan a pensar las ofensas no como crímenes sino como meros conf ictos interpersonales. La idea de crimen parece entrañar la idea de castigo y los

partidarios de este punto de vista quieren abolir los castigos en beneficio de mecanismos de justicia no retributivos sino reparadores. Piensan que los sistemas penales retributivos se apropian indebidamente de los conf ictos de las personas y que, en lugar de ayudarlas a resolver sus conf ictos, los trasladan al contexto profesionalizado de un sistema de justicia penal en cuyo marco ni la víctima ni el ofensor tienen un papel protagónico. La respuesta social a las conductas que normalmente tipificamos como crimen, alegan, no debería ser el castigo sino un proceso de mediación y reparación entre la víctima y el ofensor.

Antony Duf , uno de los más destacados filósofos contemporáneos del derecho, ha criticado esta concepción y la idea de justicia que se deriva de ella. Para Duf , el crimen es un agravio público y por ello el ofensor debe responder a la totalidad de la comunidad a través de los tribunales penales. El crimen se ha perpetrado contra toda la comunidad, no sólo porque nos identificamos con la víctima como ciudadanos y prójimos, sino porque el atacante lesionó los valores que regulan y hacen posible la vida en común y con ello produjo un agravio colectivo. Dice Duf :

"Ante, por ejemplo, la pugna persistente de dos vecinos enemistados que se acusan mutuamente de acciones censurables pero triviales, podría ser de hecho apropiado sugerir que deberían dejar de condenarse el uno al otro y buscar una manera conveniente de resolver su conflicto. Sin embargo, frente a un violador y a la persona que violó, o frente a un marido violento y a la esposa que ha sido golpeada, sería una traición tanto a la víctima como a los valores con los que supuestamente estamos comprometidos el presentar la situación como un mero "conflicto" que las partes deben tratar de resolver: amén de cualquier otra cosa que podamos hacer, debemos reconocer y declarar que hay una víctima que se ha visto seriamente agraviada y debemos estar colectivamente dispuestos a censurar la acción del ofensor."[8]

De lo anterior se concluye que la concepción de los delitos como conf ictos interpersonales, que está en el fundamento del planteo de una justicia restaurativa como alternativa a la justicia tradicional, no se corresponde con algunas de nuestras intuiciones morales más fundamentales. Duf ha desarrollado en las últimas dos décadas una concepción comunicativa del castigo que, aunque tiene una inspiración claramente dialógica, se aparta de la justicia restaurativa fundamentalmente en el hecho de que sostiene que el daño inferido por el delito es público y que, por lo tanto, el delincuente debe ser llamado a rendir cuentas públicamente: al castigar, sostiene Duf , la comunidad entabla un diálogo con el ofensor y le comunica una censura moral por sus actos.

Una causa penal es, desde el punto de vista de Duf , un asunto que se establece entre la comunidad política en su conjunto (el Estado o el pueblo) y el acusado. Debemos ver el daño que ha producido el delito como algo que nos concierne a todos. El delincuente ha agredido a la comunidad toda, pues en la persona de su víctima ha agredido los valores

---

[8] Antony Duf , *"Legal punishment"*, en Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, edición del verano boreal de 2013, Internet: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2013/entries/legal-punishment/>.

que sustentan y hacen posible la vida en conjunto. Debe responder, por ello, no sólo ante la víctima individualmente, sino ante toda la comunidad política a través de sus tribunales penales. Llevar a cabo un juicio penal supone llamar a un acusado a rendir cuentas. Según la concepción comunicativa del castigo, la pena que llegado el caso se imponga sobre el delincuente debe ser vista como una forma de comunicación moral, es decir, como una expresión del repudio de la comunidad agredida. Es mediante el castigo que la comunidad transmite y reafirma sus valores. Pero es también mediante el castigo que la comunidad se comunica con el agresor. Un acto comunicativo difiere de un acto puramente expresivo, en el hecho de que el primero busca modificar de algún modo la conducta del receptor del mensaje, mientras que el segundo no. Al castigar la comunidad no sólo se expresa, sino que también comunica, un repudio y busca de algún modo incidir sobre el individuo cuya conducta está siendo repudiada. Debemos el juicio a la víctima del crimen, para mostrarle, al llamar a su agresor a rendir cuentas, que nos tomamos en serio la ofensa y el daño que ha sufrido. Pero llamar al propio ofensor a rendir cuentas supone también tomárselo en serio, porque al llamarlo a responder por sus actos se lo está tratando como a un agente moral, ya que sólo los agentes morales pueden –y deben responder– por sus actos. Se lo está tratando, además, como parte de la propia comunidad y no como un paria o un descastado.

Al hablar de comunicación en vez de hablar de mera expresión, Duf quiere hacer énfasis en la idea de que el castigo debe ser no un mero proceso unidireccional en que algo es expresado a alguien, sino un proceso bidireccional que apunta a provocar una respuesta apropiada en el receptor del mensaje. En este sentido, el castigo apunta a producir una cierta reacción en el ofensor: de comprensión e (idealmente) de aceptación de la culpa y arrepentimiento por sus actos. El castigo que recibe el ofensor (multa, libertad provisional, servicio comunitario o encarcelamiento, aunque el encarcelamiento resulta problemático desde el punto de vista comunicativo) da a la condena moral, piensa Duf, una forma simbólica más efectiva.

Una cuestión importante acerca del castigo en la perspectiva de Duf es que la pena tiene un espíritu incluyente. Al castigar se trata al delincuente como un miembro de nuestra comunidad. Sin embargo, gran parte del castigo actual, observa Duf, es excluyente, tanto en su significado como en sus efectos: su mensaje hacia el delincuente es que, a través de la condena, ha sido excluido de la comunidad (lo cual es especialmente cierto, aunque no exclusivamente, en el caso de los castigos carcelarios); por otra parte, sus efectos a menudo le causan una exclusión económica, social y política después de haber cumplido la pena. Al sostener que el castigo debe tener un espíritu incluyente, Duf no pretende negar el carácter evidentemente excluyente de los sistemas actuales de justicia penal, sino más bien ofrecer una alternativa a partir de la cual podamos valorar y enjuiciar críticamente las prácticas punitivas realmente existentes.

Desde esta perspectiva ideal, los castigos carcelarios resultan ser los más difícilmente justificables, aunque es verdad que Duf los admite como penas particularmente gravosas

para delitos particularmente serios. Duf no rechaza de plano la idea de que la pena puede ser vista (incluso desde un punto de vista comunicativo) como una forma de reparación moral. En ese sentido, la pena carcelaria podría ser entendida como una carga pesada que el ofensor debe soportar como una expresión formal de la disculpa que le debe a su víctima. No obstante lo cual, las penas que mejor se ajustan al modelo comunicativo de Duf son la libertad provisional y –sobre todo– los trabajos comunitarios. Estos últimos, justamente por demandar una participación activa de la persona que delinquió, se alejan especialmente del modelo de la pena como algo que se sufre pasivamente y se amoldan de mejor manera al modelo comunicativo.[9]

Una oportunidad perdida

La amalgama entre justicia, cárcel y castigo no es inevitable. Incluso quienes, como Duf , defienden la idea de castigo –frente a quienes, como Christie, proponen su abolición– entienden que cárcel y castigo no deben entenderse como sinónimos. Existen muchas formas de pensar la justicia y el castigo penal al margen de la cárcel.

Muchos uruguayos, tanto de izquierda como de derecha, parecen creer que hacer justicia es sinónimo de inferir la cantidad necesaria de padecimientos al perpetrador de una ofensa para que se reestablezca algo así como un equilibrio cósmico de placeres y dolores. *"Que se pudra en la cárcel"; "¿Por qué no lo mandan al Comcar?"*; *"¿Cómo puede ser que no haya pasado ni un día encerrado?"*; *"¡Qué rápido que lo dejaron salir!"* Pero no es una buena idea ver la justicia de ese modo. Es más razonable entenderla, tal como propone Duf , como la comunicación de una censura moral. Ver la justicia de esta otra manera supone tratar al ofensor como un agente moral y no como un menor de edad o como alguien mentalmente incapacitado para entender razones o como un psicópata o como un descastado, o como una mera basura. Comunicar una censura moral frente a una ofensa supone, además, expresar pública y formalmente nuestra solidaridad con la víctima. Por solidaridad con la víctima y por una cuestión de respeto al propio ofensor, es necesario tomarse la ofensa en serio y castigarla.

Existen concepciones muy diferentes del castigo entre los filósofos que han ref exionado sobre la naturaleza y la función de la pena. Pero hay de hecho en la literatura filosófica muy pocas defensas de la pena bruta, del encierro prolongado, de la exclusión social del ofensor, del castigo como mera imposición de sufrimientos. Hay buenas razones para ensayar castigos alternativos o alternativas al castigo. Un primer paso, extraordinariamente importante, sería dejar de equiparar el reproche del delito (la comunicación de una censura moral) al encierro carcelario. Ya con eso habríamos avanzado notablemente hacia una sociedad más humana, más democrática y más justa.

9 El texto clásico de Duf , donde se puede profundizar en su concepción comunicativa de la pena, es *Punishment, Communication, and Community*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

La izquierda en el gobierno viene desaprovechando sistemáticamente desde hace diez años la oportunidad de proponerle a la sociedad pensar el castigo penal de otra manera. El Frente Amplio surgió en 1971 como una fuerza destinada a cambiar la política y la sociedad. En esta materia el partido de gobierno no nos está invitando precisamente a cambiar, sino más bien a dejar todo más o menos como está. La izquierda parece haber entendido que el principal desafío en materia de derechos humanos en lo que hace a los asuntos penales está localizado en la órbita de la política penitenciaria y concierne sobre todo a las condiciones de encierro. En ese sentido se ha trabajado y se ha conseguido bastante. Las autoridades del gobierno creen que han hecho una revolución penitenciaria. El ministro del Interior, Eduardo Bonomi, le dijo al diario *El Telégrafo* el año pasado:

[Poco después de asumir] *"...formamos una comisión interpartidaria de seguridad con legisladores y asesores de los cuatro partidos políticos con representación parlamentaria, que tuvo un acuerdo de consenso donde se partía de la base de que se precisaban políticas de Estado.* [...] *En ese entonces estábamos trabajando con el informe Novak de las Naciones Unidas sobre hacinamiento carcelario,* [...] *nosotros estábamos muy por arriba* [del límite crítico] *y de hecho había violación de los derechos humanos. Y además queríamos devolverle a la cárcel su papel de rehabilitación de las personas privadas de libertad. Eso era imposible si no bajábamos el hacinamiento, e hicimos un proyecto basado en el documento de consenso que planteaba que había que sacar las cárceles de la Policía dentro del Ministerio [del Interior] y luego en una segunda etapa sacarlas del Ministerio y crear un servicio descentralizado. Nosotros priorizamos ese proyecto, e hicimos una revolución en cárceles."*[10]

Previamente, el 28 de noviembre de 2013, el gobierno había presentado, en un acto público en las instalaciones del Hotel nh Columbia, los resultados de la reforma penitenciaria operada en el período 2010-2013. El propio ministro Bonomi, conjuntamente con los ministros de Trabajo, Eduardo Brenta, de Economía, Fernando Lorenzo, de Educación, Ricardo Ehrlich, y de Desarrollo Social, Daniel Olesker, confirmó que la apuesta del gobierno pasa por mejorar las cárceles, pero no por la crítica de su uso extendidísimo en el país ni por la generación de alternativas. Bonomi se permitió en la ocasión una metáfora naturalista: *"La situación del sistema penitenciario hoy, cuatro años después, es la imagen de un gran germinador, se ha sembrado intensamente y, al igual que la naturaleza, en esta época algunos resultados están a la vista"*.[11]

A su juicio, según recogió la prensa al día siguiente, la superación del hacinamiento carcelario había sido clave *"para el ordenamiento del sistema y el despliegue de los proyectos"* y para "*dignificar las condiciones de internación en el marco del respeto por los derechos humanos*". El ministro Olesker sostuvo, por su parte, que *"el concepto de rehabilitación está asociado al trabajo que hay que hacer dentro y fuera, en personas que viven situaciones que son anormales en términos de la convivencia práctica"*. El ministro Ehrlich mencionó el esfuerzo

10 *El Telégrafo* (Paysandú), 20-IX-2014. En: <http://www.eltelegrafo.com/index.php?id=91658>.
11 *La República*, 29-XI-2013.

desarrollado para *"impulsar diversos programas que permitan a los reclusos terminar sus ciclos educativos"*. El titular de Economía hizo hincapié en "el liderazgo", en "la fuerza" y en *"las capacidades de diseño y planificación de todos los actores, como pilares fundamentales para lograr que el sistema funcionara"*. El ministro Brenta mencionó la labor realizada durante los años 2011 y 2012 en la ejecución de programas de *"capacitación, gestión y competencias transversales para micro emprendedores en el centro de rehabilitación 'El Campanero' de Lavalleja –destinado a mujeres privadas de libertad– en el que todas culminaron la capacitación"*.[12]

Todo indica que las autoridades del gobierno anterior (y del actual, porque Bonomi continúa en su cargo) estaban orgullosas de sus logros en materia penitenciaria. Las cárceles en la era progresista probablemente se hayan convertido en un lugar ligeramente menos repugnante que hace una década. Parece un logro excesivamente escaso para una fuerza que se propuso nada menos que cambiar la sociedad. Nadie le pide al gobierno del Frente Amplio que haga tonterías como cerrar un buen día las cárceles y liberar a todos los presos. Nadie le pide que tenga una concepción romántica de los delincuentes, ni siquiera que renuncie a la idea de la necesidad social y moral del castigo. Pero la idea misma de castigo no tiene por qué ir unida al encierro carcelario. Hay otras formas de castigo y la izquierda ni siquiera se ha propuesto poner el tema en el orden del día. Lo dicho: es demasiado poco para una fuerza que se propuso nada menos que el desafío de cambiar la sociedad en su conjunto.

12 *Ibid.* Más información referida a esta presentación puede ser consultada en: <http://presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/reforma-penitenciaria-avances-publicacion-buenas-practicas-sistema-penitenciario>.

Los cuerpos se siguen quemando
5 años del incendio en la cárcel de Rocha

"No existen ideas políticas sin espacio al cual sean referibles, ni espacios o principios espaciales a los que no correspondan ideas políticas."

Carl Schmitt

131 cuerpos hacinados, en una cárcel que solo tenía capacidad para albergar a 65 personas privadas de libertad, y que había sido creada para albergar caballos. 7 cuadras (pabellones) dividían el lugar. 6 cuadras destinadas a los hombres y una para las mujeres. 2 celdas de castigo individuales. Humedad, moho, desagües tapados, agujeros como baños, filtraciones en las paredes, oscuridad, y ninguna medida de seguridad, era el estado del establecimiento carcelario de Rocha en el año 2010.

Seis años antes, Serpaj había denunciado la situación: *"Se trata de un edificio que fue construido en el año 1878 por lo que sus condiciones de conservación son deficitarias, sus espacios resultan insuficientes ya que tiene capacidad para albergar entre 55 y 60 reclusos (...) se evidencia un importante hacinamiento y las condiciones de vida de los y las reclusas violan en forma flagrante los derechos humanos de los privados de libertad (...) Es urgente la construcción de un nuevo establecimiento".*

El enfoque custodial e inquisitivo se mostraba en su forma más cruel e inhumana. Los cuerpos se apilaban por cuadras, bajo cientos de frazadas atadas al techo y a tabiques de madera que, simbólicamente, delimitaban un espacio privado. Decenas de ladrillos con resistencias, daban calor y proporcionaban lo más vivo que se podía encontrar en esas tumbas abiertas.

El desenlace en este escenario, no podía ser otro. El 8 de julio del 2010, se incendiaba la cuadra 2, donde se alojaban 20 hombres. El saldo, 12 personas muertas y 8 con quemaduras en sus cuerpos, entre el 20 y el 40%.[1] La causa de muerte fue la asfixia. Murieron como vivían, apilados unos sobre otros, buscando que el fuego no los atrapara.

Más allá de las versiones encontradas, sobre el accionar de los funcionarios penitenciarios en esta situación, el Estado es responsable de garantizar los derechos de las personas privadas de libertad. Estas 12 muertes en democracia, se dieron en un lugar que nunca

1 http://www.espectador.com/documentos/informe_rocha.pdf

podía haber sido utilizado para alojar a personas que estaban cumpliendo con una medida penal. Desde el Ministerio, a través de su jerarca máximo, se afirmó que los policías no tuvieron que ver en el hecho, y asimismo, la Justicia, tampoco encontró pruebas suficientes para dictaminar una sentencia.

En 2011, Serpaj exigía al Estado, respuestas ante lo sucedido. También llevó el caso ante organismos internacionales. En reuniones de mediación, entre Serpaj e inr, se nos mencionó que se intentó buscar otros edificios en Rocha para utilizar como cárcel, pero no se habían encontrado. Con respecto, a la habilitación de bomberos que no tenía la cárcel, se nos comunicó que ninguna tenía.

Casi 4 años después del incendio, el inr, inauguraba la nueva cárcel de Rocha. También sin habilitación de bomberos, situación que al presente todavía no se ha modificado.



Mauro Tomasini

Sonríe, te estamos controlando:
la videovigilancia en el espacio público

Laura Bálsamo[1]

"Si la tecnología es una droga, y se siente como una droga, entonces, ¿cuáles son los efectos secundarios?"

(Charlie Brooker, creador de la serie británica Black Mirror, 2011)

"Espías modernos, sin lupa y con tablets,
en cada rincón se sabrá lo que hables...
Cuidado, cuidado,
con la sensación de sentirte espiado"

(Murga La Gran Muñeca, Carnaval 2014)

1 Lic. en Bibliotecología. Trabaja en el Centro de Documentación del Servicio Paz y Justicia – Uruguay y en el Depto. de Documentación y Biblioteca de la Facultad de Arquitectura de la UDELAR. Es miembro del Servicio Paz y Justicia (Serpaj-Uruguay).

El 23 de diciembre de 2013 se produjo un acontecimiento en la sociedad uruguaya que provocaría una serie de cambios importantes y visibles por un lado y también otros no tan manifiestos y algo más soterrados. Se trató de la implementación por parte del Ministerio del Interior, del Programa de Video vigilancia por Saturación Ciudad Vieja Segura. Comenzó con la instalación de más de 300 cámaras de videovigilancia y de un centro de monitoreo que tenían como cometido *"favorecer la seguridad, accesibilidad, sostenibilidad y generación de integración urbana"* según informó el Ministerio.

La posibilidad de monitorear el espacio público con cámaras durante las 24 horas de los 365 días del año, en tiempo real, era un mojón de cuya importancia el Ministerio del Interior era perfectamente consciente, y así lo expresó en su página web *"Por primera vez en la historia de la seguridad en Uruguay, decenas de policías tenían la posibilidad de observar –sin estar presentes– como discurre la vida ciudadana en las calles y espacios públicos"*.[2]

El fenómeno de la videovigilancia, como tantos otros, proviene de los países de primer mundo, donde lleva años desarrollándose. Un ejemplo paradigmático es el del Reino Unido, –curiosamente (o no) el lugar donde vivió George Orwell, autor de la novela "1984"– que tiene más de 6 millones de cámaras de vigilancia (entre públicas y privadas). Londres ostenta el título de la ciudad con más cámaras de vigilancia del mundo, con aproximadamente 1 millón de cámaras. Hay sin embargo, algunas voces preocupadas, como Tony Porter, el Comisionado de las Cámaras de Vigilancia en Inglaterra, que advierte del riesgo de convertirse en una "sociedad videovigilada".[3]

La incorporación de las cámaras de vigilancia con fin de prevenir y combatir los delitos no solo es posible gracias al avance tecnológico de las cámaras y los sistemas de sof ware asociados sino porque el miedo, y la sensación de peligrosidad de los espacios públicos que prevalece en nuestra sociedad ha reconfigurado la vida en las ciudades uruguayas.

La videovigilancia se ha convertido en un dispositivo de disciplinamiento y control en el espacio público, que opera con la lógica de panóptico, clasificando, reforzando el miedo al otro.

Las fronteras entre el espacio público y el privado se diluyen, puesto que el escrutinio y la vigilancia lo abarca todo. Según José Miguel Cortés *"los sistemas de vigilancia han convertido el sentido de la visión en la forma más importante de socialización; de este modo, el ojo como medio de control social se ha puesto al servicio de la lógica del poder y de su instrumentali-*

[2] Fuente: Ministerio del Interior. 13 de octubre de 2014. https://www.minterior.gub.uy/index.php/documentos-y-legislacion/78-noticias/ultimas-noticias/2253-video-vigilancia-un-instrumento-que-aporta-seguridad.

[3] Fuente: http://www.telegraph.co.uk/news/politics/11369485/Too-many-useless-and-inef ective-CCTV-cameras-in-Britain-says-surveillance-commissioner.html. 26 de enero de 2015.

zación política. Es la época del video y de los programas por satélite, de la tecnología cibernética y de internet, el turno óptico, de una sociedad guiada, cada vez más por las imágenes.”[4]

Existe un alto grado de consenso generado en la sociedad uruguaya en la aceptación de las cámaras como dispositivo de control del delito. Para lograr esto el Ministerio ha usado no solo sus canales propios de difusión y los medios de comunicación en general sino que ha participado de eventos tales como festivales de literatura “negra” o policial (en Montevideo y en San José), donde se realizan actividades culturales como el cine, pintura, fotografía, música, teatro, intervenciones artísticas. Allí han presentado desde un patrullero móvil inteligente –dotado de una computadora a bordo–, el dron “Colibrí”, un laboratorio móvil de Policía Científica, y han realizado visitas guiadas al móvil del Centro de Comando Móvil encargado de la videovigilancia mediante cámaras en toda la ciudad donde se le explicó al público los avances, las repercusiones y ventajas del sistema.[5]

La legitimidad discursiva de la incorporación de las cámaras se produjo no sin cierta resistencia, en sus comienzos, de parte de integrantes del Poder Judicial.

La polémica fue pública y mediática. Fue el mismo Ministro del Interior quien expresó ante los medios de comunicación su malestar debido a que según su parecer, las imágenes de las personas cometiendo un delito, no eran tenidas en cuenta por los jueces penales como prueba para realizar procesamientos. Se reunió con la Suprema Corte de Justicia para indicar su postura crítica respecto de los jueces. Asimismo mantuvo una reunión con el Fiscal de Corte para presentarle el sistema de cámaras de videovigilancia instalado.[6]

Ante dichas declaraciones, las respuestas de la Suprema Corte fue que la falta de nitidez de las cámaras para identificar eficientemente el rostro de los presuntos delincuentes motivaba que los jueces –actuando con criterios garantistas de derechos– descartaran dichas imágenes. Esta postura fue respondida mediante la sobreexposición del Ministro y su insistencia en que las imágenes eran apropiadas y que ni siquiera se consultaban.

La posición del Poder Judicial también fue clara; en declaraciones al programa periodístico “En la mira” de vt v, el Ministro de la Suprema Corte, Dr. Ricardo Pérez Manrique afirmó que *“Las cámaras* [de video] *no sustituyen a la Justicia, el día que lo hagan dejamos de vivir en un Estado de Derecho”*. Asimismo Pérez Manrique recalcó que el proceso judicial es de naturaleza garantista, señalando que la labor de los jueces es *“determinar la verdad desde*

4 Cortés, José Miguel G., *“La ciudad cautiva: control y vigilancia en el espacio urbano”*, Madrid, Akal, 2010, p.157.

5 Fuente: Ministerio del Interior. 14 de setiembre de 2015. https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/3135-negra-en-san-jose.

6 Fuente: http://www.elpais.com.uy/informacion/corte-bonomi-cara-cara-camaras.html. 12 de junio de 2014. Ver también: http://www.espectador.com/politica/294200/bonomi-presento-sistema-de-videovigilancia-al-fiscal-diaz. 27 de junio de 2014.

el punto de vista procesal", mientras que la policía opera como auxiliar de la Justicia y *"puede tener su opinión –y es muy respetable que la tenga– pero el que tiene que decidir es el juez"*.[7]

Actualmente, en Montevideo existen 900 cámaras, las zonas monitoreadas (hasta octubre de 2014) son Ciudad Vieja, Centro, Unión, Gral. Flores y Paso Molino. El régimen de adquisición se hizo a través del arrendamiento mensual a la empresa Sonda.[8]

Es necesario destacar que se prevé la incorporación de nuevas cámaras en otras zonas de Montevideo y en más ciudades del interior del país. En lo que respecta a esto último, el Ministerio del Interior promueve la incorporación de las cámaras, estipulando que el Centro de Comando Unificado (ccu) de esa Secretaría de Estado trabaje en conjunto con las Jefaturas de Policía y las Intendencias departamentales para lograr que cada ciudad cuente con su propio sistema de videovigilancia.[9]

Los departamentos y/o ciudades que ya cuentan con este sistema operativo son: Maldonado, Treinta y Tres, Lavalleja, Rivera, Salto, Colonia, Las Piedras, San José, Durazno, Sarandí Grande y Tacuarembó.[10]

Como se expresa en la página web del Ministerio del Interior, *"que la video vigilancia vino para quedarse ya no es una novedad"*.[11]

Los datos estadísticos son en principio favorables, por ejemplo en *"Ciudad Vieja, el primero de los barrios en los que se instaló el Programa Ciudad Segura, se volvió en 2014 el barrio más seguro de la ciudad, con un descenso de las rapiñas de 67% en un año. Además, unas 115 personas fueron procesadas en ese año tomando como pruebas las imágenes de las cámaras."*[12]

Una de las razones que se esgrime para instalación de las cámaras es su efecto disuasivo, sin embargo, según el Director del Centro de Comando Unificado del mi, Crio. Insp. Robert Taroco, los delincuentes no se inhiben debido a las cámaras, ya que hay más procesados en los lugares donde hay videovigilancia. Se lo atribuye a que existe *"una mayor efectividad y un mejor resultado del trabajo realizado"*.[13]

---

7 http://www.poderjudicial.gub.uy/historico-de-noticias/1200-perez-manrique-las-videocamaras-no-puede-sustituir-a-la-justicia.html. 9 de abril de 2015. Ver además: https://www.youtube.com/watch?v=19bvuL33250.

8 Op. cit. Ver nota 2.

9 Fuente: Ministerio del Interior. 8 de julio de 2015. https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/2949-mas-camaras-menos-delitso.

10 Idem.

11 Op. cit. Ver nota 2.

12 Fuente: El Observador. 30 de mayo de 2015. http://www.elobservador.com.uy/el-boom-las-camaras-vigilancia-n650754.

13 Op. cit. Ver nota 7.

El Ministerio del Interior no solamente dispone de cámaras de circuito cerrado de televisión sino de otros dispositivos tecnológicos de vigilancia, como las cámaras personales y los drones.

En una entrevista difundida por la Unidad de Comunicación del MI al Jefe de Zona Operacional 5 de Jefatura de Policía de Montevideo, Crio. Insp. Alfredo Clavijo, éste manifestó que el uso de las cámaras personales adosadas al cuerpo del personal policial en diversos operativos e investigaciones había comenzado el año 2013 con una cantidad de 50 cámaras.[14]

El Ministerio además encargó a una empresa privada la realización de un modelo de dron con determinadas especificaciones para ser utilizado por las fuerzas policiales en diversas operaciones. Se creó la Unidad Nacional de Vehículos Aéreos No Tripulados, (U.NA.V.A.N.T.), dependiente del Ministerio del Interior con el objetivo de colaborar con la seguridad ciudadana desde el aire. Cuenta actualmente con dos modelos de drones los cuales fueron denominados "*Colibrí*", (de alrededor 8 kilos) y uno más pequeño llamado "*Mangangá*".[15]

Están equipados con cámaras de filmación de alta definición que graban en formato full HD y en visión nocturna. En el caso del modelo Mangangá está equipado con una cámara Go Pro angular. Según el MI se utilizarán para diferentes propósitos como por ejemplo operativos grandes de seguridad, allanamientos, etc.[16]

Dado los números que se obtuvieron en el Programa de Videovigilancia de la Ciudad Vieja, seguramente se considere el sistema de cámaras como una de las herramientas favoritas para cumplir con la promesa electoral del presidente Tabaré Vázquez de disminuir en un 30% los hurtos y las rapiñas en el quinquenio. El Ministro del Interior, Edgardo Bonomi se refirió al respecto mencionando una batería de medidas incorporadas en el proyecto de ley del presupuesto: *"hay que incrementar la videovigilancia, hay que incorporar la vigilancia aérea –ver las cosas desde otra dimensión–"*.[17]

Si bien, los números en cuanto a la disminución de rapiñas en la Ciudad Vieja (donde se iniciara el Programa) de momento parecen ser contundentes, cabe preguntarse si lo que se ha producido no es tan solo un desplazamiento de las personas que cometen dichas conductas hacia otras zonas o barrios que no tienen cámaras.

[14] Fuente: Ministerio del Interior. UNICOM TV. 8 de octubre de 2015. https://www.youtube.com/watch?v=5t1QGKK-mss.

[15] Si bien la DINACIA reglamentó el uso de los drones (Resolución 291/014) para la población en general, no queda claro si existe un protocolo para su utilización por parte del Ministerio del Interior.

[16] Ministerio del Interior. 12 de agosto de 2015. https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=3044

[17] Fuente: Ministerio del Interior. 18 de setiembre de 2015. https://www.minterior.gub.uy/index.php/component/content/article/78-noticias/ultimas-noticias/3151-unicom-tv-inauguro-estudio.

Es necesario tener en cuenta que la presencia abrumadora de las cámaras puede producir una intromisión en la intimidad de los que no están cometiendo delitos, puede conllevar pérdida de anonimato, la eliminación de cualquier conducta espontánea, la criminalización de todas las conductas y la convicción de que cualquier zona sin cámaras es un lugar inseguro, esto es, la cámara se convierte en una panacea. A todo ello debería sumarse la pregunta: ¿Quién vigila al vigilante?

"1984" es una novela distópica escrita por George Orwell y publicada en 1949. En ella se describe a una sociedad donde el estado recurre a la vigilancia masiva a través de unas "telepantallas" dispuestas en el ámbito público y privado para dominar a su población, donde la manipulación de la información está institucionalizada, así como la propaganda alienante y asimismo donde la feroz represión de los que piensan o manifiestan una conducta disidente es una práctica cotidiana. Hay un guardián de la sociedad denominado *"Gran Hermano"*, que es omnipresente y encarna los ideales del Partido Único. La obra se interpreta como una lúcida crítica a los regímenes totalitarios.

El nombre de uno de los personajes principales y el concepto de vigilancia permanente en un ámbito cerrado a una serie de personas, fueron además aplicadas a un programa de televisión de tipo reality show denominado *"Gran Hermano"* o *"Big Brother"*, que comenzó inicialmente en Holanda y posteriormente fue adoptado con éxito en más de 70 países.

Teniendo en cuenta lo que sucede actualmente en el mundo, con el apogeo del "ojo del poder" y el uso de los más diversos dispositivos de vigilancia, alguien podría aventurar que la creación de Orwell, no solo es una obra de ficción con críticas al poder absoluto, sino que también es el relato de un demiurgo sobre una profecía autocumplida.

Día Internacional de los Derechos Humanos – Declaración conjunta:

Vigilancia, seguridad y privacidad: llamamiento para que Uruguay adopte estándares de derechos humanos

Montevideo, 10 de diciembre de 2014

En el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos 2014, las organizaciones firmantes de esta declaración queremos llamar la atención sobre la necesidad de que el Estado adopte estándares que garanticen el respeto a los derechos humanos, la transparencia y la rendición de cuentas frente a la implementación de sistemas de vigilancia en el marco de su política de seguridad.

A nivel global la irrupción de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información han creado un fuerte desafío en materia de derechos humanos. Por un lado, la masificación de internet y del uso de la tecnología en la vida cotidiana ha contribuido a garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información, el conocimiento y la cultura en formas antes no concebidas.

En particular, Uruguay ha avanzado en el reconocimiento de nuevos derechos en los últimos años. En el plano de derechos y nuevas tecnologías, ha sancionado una ley de sof -ware libre y formatos abiertos que promueve el acceso a la información y al conocimiento. También ha tomado medidas en respuesta a la vigilancia y el espionaje masivos de Estados Unidos, en especial con el decreto sobre ciberseguridad, que protege los datos de los ciudadanos gestionados por el Estado respecto del espionaje de gobiernos extranjeros. En cuanto a los derechos de acceso a la cultura y al conocimiento, el parlamento uruguayo se encuentra estudiando un Proyecto Ley que prevé la despenalización de las descargas sin fines de lucro y sin intención de perjudicar al autor, conjuntamente con una serie de excepciones a los derechos de autor para educación y bibliotecas. Estas excepciones legitiman actividades relacionadas con la digitalización y distribución de obras para su preservación o puesta a disposición en colecciones digitales con fines de enseñanza, investigación y préstamo controlado.

Sin embargo, tal como lo ha señalado recientemente el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *"en la era digital, las tecnologías de la comunicación también han aumentado la capacidad de los gobiernos, las empresas y los particulares para realizar actividades de vigilancia, interceptación y recopilación de datos"*.[1] Esta circunstancia determina que *"las plataformas tecnológicas de las que depende crecientemente la vida*

1 A/HRC/27/37, párr.2

política, económica y social a nivel mundial no solo son vulnerables a la vigilancia en masa, sino que en realidad pueden facilitarla."[2]

Frente a la creciente preocupación mundial por resguardar los derechos humanos en la era digital, en diciembre de 2013 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la resolución 68/167 sobre el derecho a la privacidad en la era digital. La resolución afirmó que los derechos de las personas también deben estar protegidos en Internet, y exhortó a todos los Estados a que respeten y protejan el derecho a la privacidad en las comunicaciones digitales. La resolución instó a todos los Estados a examinar sus procedimientos, prácticas y legislación relativos a la vigilancia y la intercepción de las comunicaciones y la recopilación de datos personales, haciendo hincapié en la necesidad de que los Estados velen por el pleno y efectivo cumplimiento de sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Recientemente, en noviembre de 2014, retomando el pronunciamiento anterior, la Asamblea General de la ONU reafirmó mediante resolución[3] que los mismos derechos humanos que las personas tienen "fuera de línea" deben ser garantizados "en línea", incluyendo el derecho a la privacidad.

Otros antecedentes relevantes de pronunciamientos que promueven estándares que garantizan la protección de los derechos humanos frente a la implementación de sistemas de vigilancia a nivel global han sido:

"Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión"[4], emitida por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2013).

Conocidos como los principios de Tshwane, un conjunto de más de 500 expertos de todo el mundo acordaron promover una serie de Principios globales sobre seguridad nacional y acceso a la información pública[5] (2013).

Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones[6]. Un grupo de expertos a nivel global elaboraron un documento que establece la necesidad de que dicha actividad se realice bajo condiciones de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

---

2 Ibídem.
3 (A/C.3/69/L.26/Rev.1)
4 http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=927
5 http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf
6 https://es.necessaryandproportionate.org/text

"El Guardián"

Mientras estas acciones y pronunciamientos sucedían a nivel internacional y regional, el Gobierno de Uruguay, en línea con lo que ha venido ocurriendo en muchos otros países, avanzó en secreto en la compra del sof ware de vigilancia "El Guardián", sin ningún tipo de control parlamentario y prácticamente sin brindar casi ninguna información sobre la implementación del sistema que permitiría espiar llamadas telefónicas y correos electrónicos.

El proceso de su adquisición tomó estado público a través del artículo difundido por el diario El País en junio de 2013[7] y muy poco se ha avanzado desde entonces en el acceso a información relevante para la sociedad respecto a las características del sof ware y su implementación.

A la falta de una política proactiva de información que permita conocer efectivamente a la ciudadanía las garantías que se han dispuesto, se suma la clasificación de toda información relativa al nuevo sistema. Las autoridades se han limitado a anunciar que El Guardián será utilizado sólo mediante autorización judicial, cuestión necesaria pero no suficiente en el marco de los estándares de ddhh presentes en la materia.

El estado de situación actual deja dudas acerca de cómo funcionará El Guardián y ofrece pocas certezas a la sociedad en cuanto a su manejo por parte de las autoridades. Existen preguntas clave a responder tales como:

¿Cuándo comenzará efectivamente a operar "El Guardián¨?

¿Bajo qué marco regulatorio operará esta nueva herramienta?

¿Quiénes serán los encargados de gestionar y controlar esta herramienta?

¿Cómo se garantizan los derechos de las personas sujetas a vigilancia?[8]

En octubre de 2014 se hizo público a través de la prensa que desde el Ministerio del Interior se continuaría avanzando para la implementación del sistema en el mes de enero próximo. Asimismo se dio cuenta de la existencia de un decreto del Ministerio de Economía y Finanzas que establecería exoneraciones tributarias a efectos de que las empresas de telecomunicaciones adquirieran la tecnología necesaria para la implementación del sof ware. Dicho decreto habría sido declarado reservado e incluiría, según informó el diario El Observador[9], un protocolo para instrumentar la operativa entre el Ministerio del Interior y las empresas de telecomunicaciones ante solicitudes de vigilancia autorizadas por el Poder Judicial.

---

7 http://www.elpais.com.uy/informacion/gobierno-compro-guardian-espiar-llamadas-correos.html

8 Para ver una descripción del estado de situación actual en referencia a este tema puede consultarse el siguiente documento *"En Penumbras: Vigilancia, Seguridad y Derechos Humanos en Uruguay"* disponible en http://www.giswatch.org/en/country-report/communications-surveillance/uruguay (versión en inglés). Un post en español ha sido publicado en http://www.digitalrightslac.net/es/el-guardian-que-vigila-a-los-ciudadanos/

9 http://www.elobservador.com.uy/noticia/289757/el-guardian-espiara-desde-enero-mails-y-celulares/

En este marco, el 15 de octubre el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) presentó una solicitud de acceso a la información pública en el marco de la ley 18.381 solicitando tanto al Ministerio de Economía como al del Interior, la entrega de una copia del referido decreto y del protocolo. Las solicitudes no han sido respondidas por ninguno de los dos organismos, en contravención del procedimiento y de los plazos legales.

Las organizaciones firmantes exhortamos al Ministerio del Interior y al Poder Ejecutivo a garantizar el acceso a la información por parte de la población sobre el nuevo sistema de vigilancia y a adecuar su implementación en el marco de los siguientes estándares internacionales:[10]

Los derechos a la privacidad y a la libre circulación del pensamiento e información se encuentran protegidos por el derecho internacional de los derechos humanos; éste prohíbe las injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada, incluidas las comunicaciones y por tanto, reconoce el derecho de las personas a obtener la protección del Estado contra este tipo de injerencias.

Si bien de acuerdo a los estándares internacionales la protección de la seguridad nacional puede justificar el uso excepcional de vigilancia en las comunicaciones privadas, este tipo de medidas puede constituir un acto particularmente invasivo que afecta seriamente el derecho a la privacidad y la libertad de pensamiento y expresión. En consecuencia, los Estados deben garantizar que la intervención, recolección y uso de información personal estén claramente autorizadas por ley, a fin de proteger a las personas contra interferencias arbitrarias. La ley deberá establecer límites respecto a la naturaleza, alcance y duración de este tipo de medidas; así como las razones para ordenarlas, las autoridades competentes para autorizarlas, ejecutarlas y supervisarlas y los mecanismos legales para su impugnación.

Dada la importancia del ejercicio de los derechos en juego para el sistema democrático, la ley debe autorizar el acceso a las comunicaciones y a datos personales sólo en las circunstancias más excepcionales definidas en la legislación y en base a los principios de necesidad y proporcionalidad.[11]

---

10 En base a la Declaración Conjunta sobre Programas de Vigilancia y su impacto en la libertad de expresión, Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la protección y promoción del derecho a la libertad de opinión y expresión y Relatoría Especial de la CIDH sobre Libertad de Expresión RELE.

11 Al respecto, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los DDHH ha sostenido: *"Para comenzar, toda limitación a los derechos a la privacidad reflejados en el artículo 17 debe estar prevista en la ley, y la ley debe ser lo suficientemente accesible, clara y precisa para que una persona pueda leerla y saber quién está autorizado a realizar actividades de vigilancia de datos y en qué circunstancias. La limitación debe ser necesaria para alcanzar un objetivo legítimo, así como proporcional al objetivo y la opción menos perturbadora de las disponibles. Por otra parte, debe demostrarse que la limitación impuesta al derecho (una injerencia en la vida privada, por ejemplo, con el fin de proteger la seguridad nacional o el derecho a la vida de otras personas) tiene posibilidades de alcanzar ese objetivo. Es responsabilidad de las autoridades que deseen limitar el derecho demostrar que la limitación está relacionada con un objetivo legítimo. Además, las limitaciones al derecho a la privacidad no deben vaciar el derecho de su esencia y deben ser compatibles con otras normas de derechos humanos, incluida la prohibición de la discriminación. Si la limitación no cumple esos criterios, es ilegal y/o la injerencia en el derecho a la privacidad es arbitraria"* (A/HRC/27/37, párr. 23).

Cuando se invoque la seguridad como razón para restringir otros derechos humanos, la ley deberá especificar claramente los criterios que deban aplicarse para determinar los casos en que este tipo de medidas resultan legítimas y sólo deberán autorizarse cuando exista un riesgo cierto respecto de los intereses protegidos, y cuando a la vez este daño sea superior al interés general de la sociedad en función de mantener el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión del pensamiento y circulación de información.

La entrega de la información debe ser monitoreada por un organismo de control independiente y contar con garantías suficientes de debido proceso y supervisión judicial.

Las leyes deben asegurar que el público pueda acceder a información sobre los programas de vigilancia de comunicaciones privadas, su alcance y los controles existentes para garantizar que no puedan ser usados de manera arbitraria. En consecuencia, los Estados deben difundir, por lo menos, información relativa al marco regulatorio de los programas de vigilancia; los órganos encargados para implementar y supervisar dichos programas, los procedimientos de autorización, de selección de objetivos y manejo de datos, así como información sobre el uso de estas técnicas, incluidos datos agregados sobre su alcance. Los Estados deben establecer mecanismos de control independientes capaces de asegurar transparencia y rendición de cuentas sobre estos programas.

Bajo ninguna circunstancia, los periodistas, integrantes de medios de comunicación o miembros de la sociedad civil que tengan acceso y difundan información reservada sobre este tipo de programas de vigilancia, por considerarla de interés público, pueden ser sometidos a sanciones ulteriores.

Las organizaciones firmantes llamamos[12] al Estado uruguayo a establecer un diálogo que asegure la adopción de estos estándares por parte de todos los actores vinculados a la implementación de El Guardián. De igual forma instamos al Estado uruguayo a iniciar un diálogo para la construcción de mecanismos de gobernanza y control democrático de este tipo de herramientas que ayude a construir un Uruguay respetuoso de los derechos humanos en la era digital.

12 Amnistía Internacional Sección Uruguay, Asociación de Bibliotecólogos del Uruguay, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública – CAinfo, Creative Commons Uruguay, Datos, Transparencia y Acceso a la Información – DATA Uruguay, Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay – IELSUR y Proderechos.

“El Guardián” seguirá siendo secreto[1]

Montevideo, 23 de abril de 2015

El Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 5to Turno confirmó ayer la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Letrado de lo Contencioso Administrativo de 1er Turno, la que rechazó la demanda presentada por la directora del Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) para acceder a una copia del protocolo elaborado por el Ministerio del Interior dirigido a las empresas de telecomunicaciones para la implementación del sistema de vigilancia electrónica “El Guardián”.

En su fallo, el Tribunal sostuvo que la información requerida se encuentra *“claramente cubierta por el secreto”*. Según la Sala *“parece obvio que el secreto de la operación de adquisición del sistema operativo “guardián”, avalado por el Tribunal de Cuentas, radica no solamente en la compra en sí misma (que, incidentalmente, no fue oculta) sino que también alcanza a las características técnicas del producto adquirido, por simples razones de seguridad y protección de los derechos de todos los habitantes que se busca tutelar mediante la prevención y represión de ilícitos, a través del empleo de instrumentos como el adquirido”*. Agregó: *“Se trata de un instrumento para el combate del delito y la difusión pública de sus fortalezas y debilidades podría frustrar el empleo de esa tarea, dejándola librada a la actividad de “hackers” y/o personas que ilegítimamente pretendan obstaculizar o impedir investigaciones o represiones sometidas a control jurisdiccional...”*.

Ante este nuevo pronunciamiento judicial, CAinfo y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (ielsur) desean expresar su preocupación por cuanto se confirma el rechazo a la demanda y con ello a la posibilidad de que el Protocolo solicitado tome estado público, sin que el Tribunal haya realizado un análisis de fondo respecto al carácter público o no de la copia del documento que fue peticionado a la luz del régimen estricto de excepciones de la ley 18.381 Derecho de acceso a la información pública.

De ningún modo es admisible trasladar y extender el mecanismo de compra directa por excepción para mantener el secreto de la operación (Art. 8 del tocaf) a la implementación de todo el sistema.

La petición presentada en vía administrativa y la demanda judicial tuvieron como pretensión acceder al referido documento elaborado por el Ministerio del Interior: se pidió copia del documento. No se fue variando la pretensión de información como interpreta erróneamente el Tribunal. A efectos de ilustrar respecto a cuál es la importancia de acceder al Protocolo tanto en la demanda, como en la audiencia y en la apelación, se expusieron una serie de razones que reflejan la relevancia de que el documento se haga público. Se plantea-

[1] http://www.cainfo.org.uy/2015/04/el-guardian-seguira-siendo-secreto/

ron allí una serie de asuntos y preguntas sobre los cuales se entiende que es importante saber *"qué se ha previsto en el protocolo respecto a estos temas"*. Así fue explicitado en los diferentes escritos, por lo cual, de ningún modo se comparte la afirmación del Tribunal.[2]

Nos permitimos retomar algunas de esas preguntas, las que más allá del fallo judicial que avala la posición sostenida por el Ministerio del Interior respecto a que el documento reclamado debe permanecer en secreto, entendemos requieren una respuesta por parte de la Secretaría de Estado antes de la puesta en funcionamiento del nuevo sistema: ¿Qué obligaciones se han impuesto en el Protocolo a las empresas de telecomunicaciones que son las que poseen los datos sobre las comunicaciones de toda la población? ¿Qué naturaleza jurídica tiene el documento, es un decreto, es una resolución ministerial? ¿Qué se ha previsto en el protocolo respecto a la custodia de la información que disponen las empresas de telecomunicaciones? ¿Se regula en el Protocolo la necesidad de conservar o retener datos de f ujo de comunicaciones? ¿Se regula quiénes tendrán acceso a las comunicaciones?

Como hemos expresado antes, este litigio no busca de ninguna manera frustrar la implementación del sistema y no se pretende que el Ministerio del Interior brinde detalles técnicos que puedan tornarlo vulnerable.

La solicitud de información fue presentada luego que el diario El Observador publicara en el mes de octubre del año pasado que El Guardián estaría próximo a ser empleado y que para ello el Ministerio del Interior había elaborado un Protocolo en el que se impusieron obligaciones a las empresas de telecomunicaciones.

Se ha afirmado por parte del Ministerio del Interior que la utilización de El Guardián requerirá autorización judicial y que será empelado en el caso de una indagatoria. Se debe concluir entonces que sólo serán vigiladas las comunicaciones en caso de que exista una autorización judicial. Sin embargo se impone saber qué garantías tendremos todos los/las ciudadanos/as respecto a la privacidad de nuestras comunicaciones, por cuanto no se ha explicitado qué ocurrirá con todas las personas que interactúen, que se comuniquen, con las personas indagadas. ¿Cómo se prevé proteger su derecho a la privacidad? ¿Podrán saber en algún momento que en el marco de una indagatoria han sido interceptadas sus comunicaciones?

El Guardián aumentará exponencialmente la capacidad de vigilancia del Estado sobre las personas. En el marco de un Estado Democrático de Derecho estos asuntos deben ser objeto de un amplio debate público y de marcos regulatorios robustos para prevenir arbitrariedades y la vulneración de derechos.

Estos temas vienen siendo debatidos ampliamente en el mundo y la región. Reclamamos en Uruguay un debate informado. Para ello es necesario reducir las asimetrías naturales de información entre el Estado y los particulares. Leyes como la 18.381 contribuyen a

---

2 Esto puede ser corroborado en los Punto 1.3.7 de la demanda; párr. 15, 17, 18, 19, 20, 26 entre otros de la apelación, documentos que quedan a disposición de los interesados a través del correo: info@cainfo.org.uy

democratizar la sociedad y a facilitar el acceso a la ciudadanía a información en poder del Estado. El documento cuya copia se ha solicitado es claramente un documento público. Si en él hubiera algún dato o informaciones que debieran ser "reservadas" por alguna causa legítima, entonces corresponde que el Ministerio del Interior realice una versión pública del mismo, pero de ningún modo es ajustado a derecho que se impida conocer todo el documento y con ello se evite que se conozcan y se puedan verificar las regulaciones y las garantías que se prevén para la protección de los derechos de todas las personas. Con esta convicción, CAinfo y el ielsur analizarán todas las alternativas posibles para darle continuidad a este reclamo.



Wilson Silva

Hacia un modelo con control civil de las armas de fuego en el Uruguay

Ignacio Salamano[1]

"(la primera vez que vi un arma) fue cuando tenía 11 años, con mi viejo..., cansado (él) de que lo robaran en la farmacia lo acompañé hasta la comisaría del barrio y preguntó cómo hacer para tener un arma (de fuego)... Quedé de cara..., el comisario le dijo 'pase', fuimos a su oficina y le mostró un arsenal de armas de todo tamaño y color..., le explicó las funciones de cada una, le preguntó para que la quería, y le recomendó llevarse una..., ni me acuerdo cual... Y fue ahí, que la compró y la dejó en la farmacia"

(Entrevista realizada en el marco de una investigación llevada adelante por el equipo del Observatorio piloto de Impacto de Armas de Fuego-IELSUR)

Dicho testimonio, evoca el recuerdo de una situación vivida por una persona hace ya casi 30 años en la ciudad de Montevideo. Bien podría tratarse de una anécdota puntual

[1] Coordinador del Observatorio de impacto de armas de fuego- Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay/IELSUR

ante un hecho aislado y tal vez fortuito. O también ser testimonio de parte de un cuadro de fenómenos caracterizadores de los primeros y siguientes años a la restauración democrática. Sin embargo, lejos de constituir un hecho puntual, son múltiples –y también recientes– los sucesos que han tomado notoria transcendencia pública y han evidenciado al actual sistema nacional de control de las armas de fuego como una *caja negra* donde conf uyen diversos intereses que pugnan por su espacio. El caso del joven Sergio Lemos en el Barrio Santa Catalina es quizás el ejemplo reciente más paradigmático, aunque probablemente por la gran visibilidad pública que tomó el triste hecho acontecido en Noviembre del 2013. El asesinato de este joven a manos de la policía, en uno de los tantos y conocidos procedimientos donde el abuso y la desproporción configuran la marca distintiva de estas acciones, la policía implanta un arma de fuego calibre 38 en la escena del crimen. Del auto de procesamiento dictado por la jueza penal María Elena Maynard se señalaba que: *"del informe de balística resulta que el arma hallada tenía la numeración limada y se trata de un revólver marca "Llama", y que no se pudo determinar indicios residuales de disparos debido a las condiciones en que se encontraba. Del análisis surge, que esa arma fue implantada (...)"*. Sobre el nefasto hecho marcado por la desproporción y abuso, resta preguntarse el origen del arma –ilegal– plantada y así mismo las razones por las cuáles ésta se encontraba en poder de los agentes policiales.

Los ejemplos públicos sobre irregularidades en el control y tráfico de armas de fuego en el Uruguay son múltiples. Basta citar el acontecido a mediados de 2015, cuando la justicia procesa a dos funcionarios policiales por el tráfico de armas de fuego hacia Brasil. De acuerdo al auto de procesamiento dictado por el Juez Letrado de Primera Instancia en lo Penal Especializado en Crimen Organizado de 1º Turno, Dr. Néstor Valetti, éstas eran compradas en forma legal en armerías de Uruguay y *"muchas de ellas, eran comercializadas e ingresadas clandestinamente a territorio del vecino país de Brasil, teniendo como destinatario último organizaciones del crimen organizado de dicho Estado"*.

A dichos eventos que han ocupado espacio en la agenda mediática debe sumarse la evidencia empírica emergente de recientes investigaciones sobre la temática. Por un lado, y de acuerdo a datos provenientes de un censo realizado por el Observatorio de Impacto de Armas de Fuego-iel sur sobre *"conocimiento, acceso y tenencia de armas de jóvenes recluidos en Centros de Privación de Libertad en Montevideo y Canelones"*, del total de jóvenes que declaraban haber accedido a un arma de fuego –en al menos una oportunidad en su vida–, una importante proporción indicaba que el medio de acceso había sido la compra a un funcionario policial (iel sur : inédito).

Por otra parte, y de acuerdo a información a la que accede iel sur en 2013, resulta preocupante la inconsistencia entre el número de armas incautadas por la policía y notificadas por pedido de información al Registro Nacional de Armas del Ministerio de Defensa al momento de su incautación: el número de armas de fuego que terminan arribando a los depósitos del sma-r na es sensiblemente inferior (iel sur : inédito).

El siguiente apartado realiza un breve diagnóstico sobre las principales tendencias sobre la situación, evolución en el acceso así como cantidad de armas de fuego existentes en Uruguay. Seguidamente, analiza los avances que se han desarrollado en el país en materia de los compromisos internacionales asumidos en la materia, así como la aprobación de la reciente ley sobre control y tráfico de armas de fuego. Finalmente, expone algunas consideraciones en el marco de avanzar hacia un modelo con participación civil en el control de las armas de fuego en el país.

Cantidad, evolución en el acceso a las armas de fuego y su impacto en la vida cotidiana: tendencias contemporáneas

Según datos oficiales del Registro Nacional de Armas –Servicio de Materiales y Armamento del Ejército Nacional del Uruguay– Ministerio de Defensa (rna-sma), a diciembre del 2014, y según registro que data del año 1944, el número de armas de fuego registradas asciende a un total de 605.000.De acuerdo a datos poblacionales del último Censo Nacional realizado en 2011[2] (ine), dichas cifras arrojarían un promedio de un arma de fuego registrada cada seis uruguayos, o cada dos hogares.

A las cifras oficiales, debe sumarse la cantidad de armas de fuego en el mercado clandestino que, si bien es un aspecto que revierte suma complejidad en su estimación, estudios internacionales –*Small Arms Survey*[3]– sostenían a 2007, que la denominada "cifra negra" en el Uruguay ascendería a un arma ilegal por cada una de las reglamentariamente registradas. De acuerdo a datos relevados por el Observatorio de Impacto de Armas de Fuego, iel sur, este último aspecto se podría estar constatando a partir del análisis de la situación legal de las armas incautadas en eventos policiales[4]. En este marco, y de acuerdo a datos oficiales del rna-sma, entre 2005 y 2012 fueron incautadas un total de 9072 armas de fuego en diversos eventos policiales –un promedio de 1134 para cada uno de los años del intervalo–. Del total, el 51% carecía de registro legal. Así mismo, aunque con leves variaciones, dicha tendencia se constataba para cada uno de los años del ciclo considerado.

Paralelamente, y según información de la misma fuente, del conjunto de armas de fuego registradas, solo un 11% pertenece a policías y militares (8,34%), y coleccionistas[5] (2.86%). El restante 89%, está en manos de la población civil (personas físicas o jurídicas). Por su parte, de cada 20 registradas, 18 propietarios son hombres y solo 2 son mujeres. De acuerdo a las mismas fuentes, el 55% de las armas registradas se encuentran en manos de sus propietarios originales (332.750), pero del restante 45% (272.250) se desconoce su

2 Población Nacional de 3.286.314 y 1.136.564 hogares.

3 Karp, Aaron. *Surplus Arms in South America*. A survey. Small Arms Survey, 2007.

4 Si bien las armas incautadas provienen de eventos policiales que per sé tienen su propias características, para el presente trabajo asumimos que dicha proporción podría configurar una muestra proxy del número de armas ilegales en el país.

5 A diciembre de 2013 un total se contabilizaban un total de 1494 coleccionistas registrados.

paradero: o fueron heredadas, vendidas o robadas. De las que se conoce su paradero (55%), Montevideo es el departamento que concentra la mayor cantidad de armas de fuego en el país, ya sea en números absolutos (más de la mitad) como en la relación cada 1000 habitantes. En cuanto al tipo de armas, en el país existe una leve preponderancia de armas cortas sobre largas: 6 de cada 10 armas son cortas –revólveres o pistolas–, mientras 4 de cada 10 son armas largas –escopetas, rif es, entre otros–.

Por su parte, la mirada al interior de los diferentes departamentos del país permite visualizar algunas tendencias. En primer lugar, en los departamentos del litoral, existe una preponderancia de armas largas –excepto Salto donde existe paridad con armas cortas–, las cuales son utilizadas fundamentalmente para actividades lúdicas o recreativas como la caza. En segundo lugar, el área sur-este, se caracteriza por contar –en términos proporcionales– con una mayor cantidad de armas cortas sobre las largas, armas tradicionalmente utilizadas para *defensa (*iel sur : inédito*)*.

A las robustas cifras, corresponde en la *actualidad* una propensión de los uruguayos a adquirir un arma de fuego con mayor frecuencia. El sostenido incremento que ha tenido la emisión de guías en los últimos 6 años[6], el volumen de importaciones (en unidades[7] y dólares corrientes) constatados en el último decenio, el crecimiento de la oferta y demanda de la seguridad privada[8], y las consiguientes armas registradas en dichas empresas, permiten sostener esta última apreciación.

A ellos debe sumarse el impacto que su uso tiene sobre la vida cotidiana. De acuerdo a datos del 2010 del Ministerio de Salud Pública (msp), un 6.6% de los fallecimientos acontecidos en el Uruguay fueron por causas externas, ya sea accidentes de tránsito, agresiones, accidentes domésticos de diversa índole, lesiones –auto inf igidas o provocadas– con armas de fuego o cortantes, entre otras. Entre ellos, y para el período 2007 y 2012, la primera causa de deceso la constituyeron los accidentes de tránsito: 26% del total. En segundo lugar, por disparo de arma de fuego (homicidios y suicidios): al menos un 15%[9] falleció por dicho motivo. Sólo en 2012 se registraron un total de 355 decesos por disparo de arma de fuego, un promedio de 1 fallecido por día.

Paralelamente y a nivel nacional, entre el 1° de Julio del 2012 y el 30 de Junio de 2013 se registraron un total de 834 eventos donde existieron heridos o lesionados por uso de

---

6 En 2007, se emitían 6 guías nuevas de propiedad por día, a 2012 esta relación asciende a 15.

7 En decenio comprendido entre 2003 y 2013 experimentó un crecimiento de importaciones de armas ligeras y pequeñas de 1800%, pasando de 384 unidades para el primer año a 7000 para octubre del 2013.

8 De acuerdo a datos de oficiales de RENAEMSE (Registro Nacional de Empresas de Seguridad), entre 2008 y 2012 el número de funcionarios habilitados en dichas empresas pasó de 12.998 a 21.699. Entre ellos, el número de armas registradas en dichas empresas para uso de los funcionarios ascendió de 3.209 a 8.293 (un 258% de crecimiento en el período).

9 Debe señalarse que por no disponer de datos para toda la serie no se incluyen los accidentes por disparo de arma de fuego con resultado letal. No obstante ello, para 2009 y según datos oficiales del MSP, el total de accidentes con deceso final ascendió a 60 para todo el país.

arma de fuego. Estos últimos aspectos impactan en la calidad de vida de la persona y su familia, en el lucro cesante que deja de percibir, generando asimismo altos costos para el sistema sanitario en su conjunto.

Por su parte, en contextos de violencia basada en género, la disponibilidad de las armas de fuego representa en la mayoría de los casos un elemento que aumenta exponencialmente el riesgo de un desenlace fatal.

El control de las armas de fuego en el Uruguay

Uruguay es un país pionero en políticas de control de armas en la región a tal punto que su legislación data de la década de 1940. De acuerdo a la legislación vigente, el sistema que regula la tenencia, porte y comercialización de las armas de fuego se asienta en un sistema de doble competencia que integra tanto al Ministerio de Defensa Nacional como al Ministerio del Interior.

El Registro Nacional de Armas (rna) del Servicio de Material y Armamento (sma) del Ministerio de Defensa tiene, en el marco de sus tareas sobre el control de las armas de fuego, el de llevar el registro general sobre la cantidad de armas de fuego existentes en el Uruguay, así como la de gestionar y emitir las nuevas guías de propiedad de cada una de las armas de fuego que son adquiridas –en forma legal– en el mercado. Este último documento se emite por cada arma registrada y detalla los datos identificatorios del propietario así como el tipo y calibre de la misma. Dentro de sus obligaciones, dicha dependencia debe remitir al Ministerio del Interior la información relativa a los datos registrales de las armas de fuego –incautadas en diversos eventos policiales– así como aquella relativa a la identificación de su propietario.

Por su parte, el Ministerio del Interior es la dependencia encargada de emitir los permisos para su tenencia y porte. El trámite puede ser realizado en las diferentes jefaturas departamentales, y para obtener el Título de Habilitación para la Adquisición y Tenencia de Armas de Fuego (thata), la normativa vigente exige: ser mayor de 18 años, certificado de antecedentes judiciales, un certificado emitido por un profesional de la salud habilitada que deje constancia que la persona se encuentra apta para poseer un arma de fuego y, por último, un certificado de idoneidad de conocimientos básicos sobre manejo de armas de fuego.

La postura del país respecto a los compromisos internacionales en la temática, ha sido históricamente de fuerte apego y ha apostado llevar adelante cada uno de los acuerdos realizados en el marco de Naciones Unidas como de la oea[10] (iel sur: inédito). En este marco, es que en el país se han realizado esfuerzos por acompasar la normativa interna a los estándares internacionales. Desde ir generando normativa (decretos, resoluciones u órdenes de

[10] A modo de ejemplo, UNPoa y CIFTA

servicio) hasta acciones de sensibilización como las de destrucción de armas de fuego en diversos eventos públicos. Paralelamente, debe señalarse la constitución de una Comisión Interministerial con el cometido de llevar adelante los compromisos asumidos en el marco del Plan de Acción de Naciones Unidas, así como el destacable rol que tuvo el Uruguay en la negociación del at t [11] en Naciones Unidas en el año 2013.

En Octubre de 2013, muestro país da un paso importante en el camino del control y regulación de las armas de fuego. A partir de la aprobación del proyecto de ley sobre *"Tenencia, porte, comercialización y Tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados"* se consagra una herramienta legislativa para el control del tráfico, así como regulación del porte y tenencia de las armas de fuego en la población civil.

A pesar de contar con dicho avance y a un año de su sanción, el proyecto de ley aprobado aún carece de reglamentación. Así mismo, no aborda algunas cuestiones centrales que se pasan a detallar. En primer lugar debe señalarse que si bien en el proyecto se establecen obligaciones al Ministerio de Defensa Nacional en el remito de información al Ministerio del Interior, relativa a las características del arma así como datos de su propietario en un plazo no mayor a 48 horas, no se establecen obligaciones a éste último, así como al Poder Judicial en lo referente al remito de información de forma expeditiva sobre las armas incautadas por la policía.

En segundo lugar, si bien el proyecto establece un período de entrega voluntaria de armas de fuego en manos de la población civil, haciéndose mención a que dicho proceso no deberá justificarse su procedencia, éste carece de una mención expresa a que, en caso de investigación, la misma no tendrá efectos para quien realice la entrega. Así mismo, no prevé su inutilización en el mismo acto de entrega. Finalmente, debe señalarse que el proyecto no aborda ningún aspecto relativo a la participación civil en el control del sistema nacional de armas de fuego.

Hacia un modelo con control civil

Tanto la evidencia expuesta como la experiencia internacional[12], indican la necesidad de avanzar en términos de institucionalidad en materia de control y desarme de armas de fuego. Nuestro país cuenta con una importante experiencia acumulada que debe fortalecerse incorporando la mirada civil a estos procesos. Se debe generar una política de control de las armas de fuego –como parte de una política pública de desarme y seguridad– que reconozca la complejidad de la temática, así como la necesidad de una respuesta integral. Resulta necesario avanzar en la implementación de un Plan de Entrega Voluntaria de Armas con recursos suficientes para su sostenimiento y concientización de la población. Así mismo, en

[11] Tratado de regulación de transferencias de armas de fuego entre los países.

[12] A modo de ejemplo puede citarse la reciente aprobación del proyecto de ley en Argentina que crea la Agencia Nacional de Materiales Controlados.

la incorporación de la mirada civil en el diseño y ejecución de dichos planes y como mecanismo de contralor político del sistema nacional de control de las armas de fuego.

En el marco de avanzar hacia una nueva institucionalidad que de transparencia al sistema de control de las armas de fuego del país, la integración de estos últimos aspectos resulta necesaria e imprescindible.

Tal desafío se vuelve inminente frente a la coyuntura actual en la que un "exacerbado estado de inseguridad" ha puesto sobre la mesa el cuestionamiento fuerte a la política de seguridad, planteando en términos preocupantes algunas cuestiones como el aumento de la seguridad privada, la propensión de los uruguayos a adquirir un arma de fuego por "seguridad personal" y con mayor frecuencia, las diversas irregularidades expuestas y constatadas en torno al tráfico interno y externo, y la preocupación del sistema político de dar señales mediante el endurecimiento del aparato represivo como única respuesta.

Informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos sobre piso cinco de Unidad de Diagnóstico y Derivación[1]

El día 7 de setiembre de 2015 la Institución Nacional de Derechos Humanos (inddhh) publicó un informe referente a la Unidad de Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana (ubicada en la Ex-Cárcel Central, sobre la calle San José 1267), a fin de relevar las condiciones materiales de reclusión, así como los diagnósticos psicosociales y de derivación que los equipos técnicos de dicha Unidad realizan.

Las visitas fueron efectuadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en los días 22 de mayo y 22 de julio, adicionando dos visitas especiales el 6 y el 24 de julio.

El documento presta especial atención a la adjudicación desde el 17 de junio de un piso específico para la internación de personas vinculadas al delito de secuestro, que queda a cargo del Coordinador del Área Metropolitana Lic. Rolando Arbesún. Sin embargo, se constató *"que algunas de las personas allí alojadas no se encontraban encausadas por dicho delito y tampoco habían tenido relación con los mismos"*[2].

La inddhh sostiene en su relatoría que las 14 personas internadas hasta el 22 de julio en el quinto piso se encontraban bajo un régimen de *"aislamiento especial"*; consistiendo el mismo en no mantener contacto entre ellos, permanecer 24 horas dentro de la celda, y comunicarse solamente con el personal de custodia en caso de necesitar utilizar las instalaciones sanitarias. Únicamente 5 personas recluidas del total habían obtenido la autorización para recibir visita durante una hora, y una misma cantidad había podido salir una hora al patio, en solitario, y con medidas de seguridad.

Por su parte, las celdas en las cuales se encuentran recluidos violan para el inddhh las normativas internacionales vigentes por el Comité Internacional de la Cruz Roja, siendo las habitaciones menores a 2 metros cuadrados por persona, agudizando la situación de encierro y condiciones de vida de los reclusos[3]. A la problemática inherente al espacio de reclusión, se suman falencias en las condiciones edilicias generales, como falta de luz eléctrica

1 Informe de Visitas Realizadas en la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana Nº 047/MNP/2015 (7/09/2015). Informe completo disponible en http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2015/09/Unidad-de-Ingreso-Diagn%C3%B3stico-y-Derivaci%C3%B3n-ZM.pdf

2 Informe de Visitas Realizadas en la Unidad de Ingreso, Diagnóstico y Derivación de la Zona Metropolitana (7/09/2015), p. 7.

3 *"Incluso en situaciones excepcionales de crisis, el área de suelo en celdas y dormitorios no debe ser menor a 2 m2/persona"*. CIRC (2011): *"Agua, saneamiento higiene y hábitat en las cárceles"*, p. 21, en Informe Nº 047/MNP/2015.

en algunas áreas y ventanas sin vidrios. La Unidad en su conjunto carece de área educativa y, en particular para el piso cinco, de área laboral.

Ante la situación previamente descrita, el informe remata que *"entre las consecuencias físicas más notorias de la reclusión en espacios reducidos se encuentran las alteraciones sensoriales de la visión, la audición, el gusto y el olfato, alteraciones de la imagen corporal y agarrotamiento muscular"*[4]. En adición a las físicas, la situación de aislamiento y condiciones materiales de la reclusión genera graves distorsiones psicosociales, tales como "*alteraciones de la afectividad, exageración de situaciones, ansiedad permanente, perdida de vínculos familiares y despersonalización"*, las que pueden causar *"episodios de auto y hetero agresividad, pudiendo llegar al suicidio"*[5].

4 Ídem, p. 13.
5 Ídem.



Mauro Tomasini

La Seguridad Ciudadana y sus secuelas

Rafael Bayce[1]

El trabajo intentará abordar los siguientes puntos; 1) La Ley de Seguridad Ciudadana (16.707, 1995) es, en parte, el final de un proceso sociopolítico y cultural y, en parte, el comienzo de una etapa que aun estamos recorriendo hoy. 2) Expresa las creencias y voluntad política de una parte del electorado y de la clase política uruguaya, parte variable y creciente en el tiempo. 3) Será, en parte, continuada por la legislación de los últimos 10 años, y, en parte, enfrentada por disposiciones legales de pedigrí político-ideológico diverso. La enorme y ascendente visibilidad de la temática termina conformando dos polos conceptuales, dicotomía que se mantendrá en la normativa legislativa hasta hoy y que se expresará en el discurso y la acción. La acción consistió en medidas ejecutivas más acordes con una ideología de centro-derecha, polo A, que de izquierda progresista, polo B. 4) Esa dicotomía conceptual y eventualmente ejecutiva no solo se encuentra en la opinión pública y en el total del espectro político sino también al interior de la coalición político-electoral gobernante desde 2005 y de la normativa producida por esos gobiernos. 5) Los 20 años que

1 Ph. D. en Sociología y Ciencia Política. Profesor Titular en FCS, Udelar.

siguen a la Ley muestran la cooptación, por el centro-derecha y la racionalidad policial, de lo que podría describirse como 'ideología de izquierda de la seguridad', que se corre de modo aparentemente imparable hacia el centro-derecha, en una maniobra político-ideológica suicida en el largo plazo aunque electoralmente redituable en el corto plazo. Aunque en otros órdenes de la materia penal (drogas, género, orientación sexual) ha predominado una izquierda joven liberal que es un polo de la dicotomía que se da en la opinión pública, el orden político y la coalición actualmente gobernante. Intentaremos explicar esta aparente anomalía, ya ocurrida en el mundo antes que entre nosotros.

Ley de Seguridad Ciudadana, fin de un proceso sociopolítico y comienzo de otro

Pudo haber marcado el fin de un tiempo en el que 'seguridad' significaba un conjunto de cosas que deja de significar claramente de ahí en adelante. Se podría hablar entonces de un 'desplazamiento semántico' por el cual cambian los contenidos del significado de las palabras 'seguridad' e 'inseguridad'. De acuerdo a relevamientos de opinión pública desde mediados de los años 60 en el Uruguay[2], la pregunta por 'seguridad' refiere a la estabilidad y nivel suficiente de empleo, ingreso y salud. En los 80 la pregunta por 'seguridad' comienza a abarcar los miedos a la victimización criminal, proceso que en los 90 se consolida, sustituyéndose, en el imaginario colectivo, la seguridad con dimensiones laboral, salarial y sanitaria por una seguridad con dimensiones criminales. La Ley podría marcar el límite final de la antigua conceptualización de la seguridad y el límite inicial de los nuevos tiempos semánticos.

Ello tiene pesadas implicancias en la conceptualización del diagnóstico de la inseguridad y de las posibles terapias para ella; la policía se vuelve el superhombre salvador, en línea con la sustitución de los militares por las policías para la implementación de las geopolíticas neoimperiales norteamericanas, que ya no confían más en los lineamientos de la política de la seguridad nacional de la cual la guerra fría y el Plan Cóndor son mojones importantes. Ahora se enfatizará en intervenciones externas e internas con la excusa de conf ictos de baja intensidad como pandemias sanitarias (sida, etc.), criminalidad, infraccionalidad de menores, narcotráfico, narcoguerrilla, etc., todas ellas excusas de intervención ancladas ahora en las policías y guardias nacionales en relevo de los desprestigiados militares golpistas y gobernantes que los representaron desde principios de los 70 hasta mediados de los 80. Policías y guardias nacionales intervienen endógenamente, aunque bien financiados desde el exterior y con el beneplácito de gobiernos nacionales que coinciden con los neoimperios en la focalización de pequeños conf ictos, en el caso de los gobiernos nacionales funcionales para la relegitimación de Estados de bienestar en crisis de legitimidad, gobernabilidad y confianza.

---

[2] Bayce, Rafael. *"Una guía reflexiva para el Juez sobre la opinión pública respecto de las Justicia y de los Jueces".* CEJU/PNUD. Montevideo. Uruguay. 1995.

Ese desplazamiento semántico[3], en buena medida provocado por un cambio en la estrategia geopolítica neoimperial coincidente con necesidades de legitimación, también puede ser antropológicamente conceptualizado como un "símbolo de condensación"[4]: un conjunto de creencias y rituales que expresa sintéticamente variados contenidos cognitivos y emocionales. En el caso de la seguridad, la concentración en la criminalidad como factótum de la inseguridad opera como un símbolo que condensa en una sola la enorme variedad de las causas de la producción de inseguridad en las sociedades contemporáneas (estructurales, de velocidad y ámbitos de cambio, de costumbres y valores, de ritmo urbano, de imposibilidad de controlar intereses y personas, de vulnerabilidad a accidentes y catástrofes, de incertidumbre por el futuro) simplificando sus causas, reduciendo los diagnósticos y simplificando las terapias, claro que aumentando el margen de error en los diagnósticos y en las terapias propuestas. Siendo la inseguridad una sensación proveniente de diversas fuentes –y atacable desde ángulos y actores plurales y complejos– en lugar de pensarse en la multiplicidad de sus orígenes, que parecerían aconsejar un abordaje multidisciplinario, multiinstitucional, multiministerial de la problemática, sea en su génesis causal como en sus efectos materiales cotidianos. Se prefiere focalizar un solo efecto (inseguridad por miedo a la victimización delictiva), imaginar un superhombre mágicamente salvador (policías más equipadas material y legalmente), y en segundo lugar legislación más dura y justicia judicial más condenatoria, sin enfatizar lo que debiera ser el ataque a las causas de la producción de sensación de inseguridad, como forma no solamente de baldear el agua derramada por la criminalidad, sino de buscar cerrar la canilla que derrama el agua que es inútil buscar eliminar con solo buscar los mejores modos de baldear el agua ya vertida por la canilla.

Es increíble la aceptación que concita la tesis policial de que si se les diera medios materiales y atribuciones legales mayores a los actuales, pondrían entre rejas a los 'x' malandros (adultos y menores) que actualmente delinquen y terminarían así con la criminalidad y la inseguridad consiguiente. Lamentablemente es una visión estática y simploria de la criminalidad y de la inseguridad, que olvida que la permanencia de las causas de la criminalidad hará que surjan nuevos malandros adultos y menores, aunque se encerrara a todos los actuales. Esa pobre ficción policial también olvida que la sensación de inseguridad que sufren las poblaciones no solo se debe a fenómenos sociales concretos (desplazados y condensados, como vimos) sino, más que nada, a un operativo comandado en todo el mundo por los siguientes actores[5]: a) las fuerzas de seguridad del Estado por motivos imperiales y de legitimación; b) la prensa que busca lucro comercial y la defensa editorial de la ideología y los intereses de sus dueños; c) una mayoría de políticos electoralistas y poco audaces para pensar la realidad; d) muchos más que también lucran con la inseguridad (seguridad

[3] Bayce, Rafael. *"Seguridad ciudadana"* En: Cuadermos de la Facultad de Derecho. Tercera Serie. No. 7. FCU. Montevideo. Uruguay. 2003.

[4] Vide supra 2.

[5] Bayce, Rafael. *Creando inseguridad: modelo para la construcción social de la desmesura.* En: Mallo, S., Viscardi (coord.). N. *Seguridad y miedos*. Udelar-Fcs-Csic. AA Impresos. Montevideo. Uruguay. 2010.

privada, venta comercial de alarmas, sprays, rejas, animales domésticos, armas, defensa personal, seguros); e) encuestadores de opinión pública que la construyen en realidad, más que encontrarla.

Se oscurece entonces todo el diagnóstico y terapias de las causas de la criminalidad y de la inseguridad (desigualdad, injusticia, consumo, espectáculo, deprivación relativa, conf ictos mal resueltos por falta herramental e instancias de consideración y resolución comunitaria extrajudicial, multiformas de inseguridad vistas más arriba), y se construyen chivos expiatorios y fetiches salvadores que solo simplifican y empobrecen el enfoque de la problemática y su enfrentamiento con posibilidades mínimas de éxito. Quizá uno de los mejores ejemplos de este multierror crecientemente mayoritario se puede ver cuando se buscan, se ofrecen y piden soluciones "ya" y sin excepciones para efectos que tienen una compleja historia y que jamás podrían "erradicarse" (arrancar de raíz) y menos inmediatamente; el reclamo de delito cero y ya, que crece en el imaginario colectivo alucinado hegemónico, no solo es una imposibilidad que no puede marcar un horizonte de objetivos, sino que es un obstáculo y una fuente de frustración y deslegitimación de Estados, gobiernos e instituciones específicas. Porque ni los problemas ni las soluciones son realistas; solo pueden, entonces, reproducir alucinaciones, miedos irracionales, reclamos histéricos y metas inalcanzables por falsos mesías laicos que ampliarán las desilusiones y frustraciones. Aunque probablemente alimentan los intereses de quienes lucran económica y políticamente con la inseguridad porque siguen proponiéndose como solución y pidiendo más dinero, facilidades materiales y prerrogativas legales para, ahora y de ese modo sí, erradicar ya la criminalidad y la infraccionalidad y, por ende, la inseguridad. Las periódicas iniciativas de someter a los menores a la jurisdicción y procesos penales adultos[6] son buenos ejemplos de la construcción irracional de chivos expiatorios (los menores son menos del 10% de las sentencias penales condenatorias, de los juicios iniciados desde memos policiales, y de los reclusos judiciales), que por su intermedio exorcizan las culpas adultas por la organización de una sociedad crecientemente criminógena, policial-penal y de construcción y explotación autoritaria de miedos (la paranoia de la inseguridad y la hipocondría de la salud son los más destructivos culturalmente).

La tan mal entendida distinción entre "temperatura de inseguridad" y "sensación térmica de inseguridad" (acuñada por el ex-ministro del Interior Dr. Juan A. Ramírez) ejemplifica bien los errores que se cometen en esta segunda etapa de la vivencia de la inseguridad que sigue a la ley de Seguridad Ciudadana. La "temperatura" es un índice objetivo, mecánicamente mensurable, independiente de los sujetos que puedan sufrirla, mientras que la "sensación térmica" tiene un componente subjetivo de distancia de la temperatura sentida subjetivamente con la temperatura objetiva medida artefactualmente. Lo que se dice con la distinción no es que la criminalidad no existe realmente y que sólo existe una sensación térmica de criminalidad que nos la hace creer como real. La temperatura y la criminalidad

6 Morás, Luis E. *Los hijos del Estado*. Serpaj-DS/FCS-Udelar. Montevideo. Uruguay. 1992.

son ambas reales, pero la sensación de inseguridad y la térmica son también realidades, aunque diferentes, de la criminalidad material y objetiva; la sensación de inseguridad no es un invento: es producto de la magnificación cuantitativa y de la dramatización cualitativa de la criminalidad y de la infraccionalidad mutuamente potenciadas en su desmesura para producir finalmente una patologización del cotidiano y una normalización de las patologías, fundantes del miedo obsesivo característico de las urbes contemporáneas, miedos tan funcionales a los proyectos de imposición autoritaria, minimizadores de libertades, garantías y derechos liberales y de centro izquierda[7]. Los actores arriba nombrados son los fundamentalmente responsables del círculo vicioso de construcción social de la desmesura y del predominio de las sensaciones térmicas fomentadas por sobre las temperaturas objetivas ocurrentes sin la participación de los actores perversos coordinados o coincidentes en la creación y explotación de los miedos y desmesuras cotidianas.

Esta es la conceptualización que sigue a la Ley de Seguridad Ciudadana, que contiene una semilla de conceptualización equivocada e infecciosa sobre la inseguridad y sus orígenes, y que será básicamente continuada por gobiernos "izquierdistas", "progresistas" o "socialdemócratas" que, hasta dicha ley, se oponían a esos conceptos y prácticas. Luego entusiastamente las defenderán e implementarán cuando devengan en gobierno y abandonen el lugar retórico de la oposición político-partidaria, dejando de lado así su clásico papel utópico de oposición y propuesta radicales para adoptar un ucrónico lugar de servilismo electorero, carismático y populista, en una democracia de masas, cada vez más alucinada respecto a la realidad, cada vez más alienada y, sin embargo, acariciada por poco formados políticos empoderados y engreídos por ello.

Expresión de una parte creciente de la opinión pública y del espectro político-electoral

La concepción sobre la seguridad gruesamente esbozada antes, pese a su fragilidad teórica, o quizás precisamente por esa misma falaz facilidad, gana adeptos en los más variados segmentos de la población, en los que ya tenía partidarios embrionarios, aun antes de que la mayor visibilidad de los problemas de seguridad produjera un mayor debate y circulación social de ideas al respecto. Aunque vale la pena señalar que esa mayor presencia cotidiana de los problemas en la agenda pública y en la conversación interpersonal no produce un mejor debate de los temas, ya que la nueva y creciente concepción sobre la seguridad es hegemónica, dominante y mayoritaria entre los medios de comunicación, los mediadores conformadores de opinión y las instancias relevantes para la generación de pensamiento y acción respecto de la seguridad y temas vinculados. Aquí se equivoca otra vez un gobierno muy chapucero en materia de comunicación, que solo pensaba que buenos comunicadores espontáneos en los altos escalones gubernamentales (i.e. Tabaré Vázquez, José Mujica) ga-

[7] Bayce, Rafael. *Medidas contra menores, parte del vasto complot contra ellos*. En: Serpaj. Informe 2011. Derechos humanos en el Uruguay. Montevideo. Uruguay. 2011.

rantizarían un buen y enriquecedor intercambio y circulación de ideas novedosas y densas. Tirando un tema sobre el tapete del debate público no se consigue, ni consiguió ni se conseguirá eso nunca en el siglo XXI. Lo único que puede obtenerse es una avalancha periodística básicamente coincidente que invadirá y colonizará las mentes del público neófito. Absolutamente incapaz de acceder a visiones alternativas, y mucho menos de balancear las alternativas minoritarias a las que pudiera acceder con la visión dominante difundida por la prensa de mayor circulación (incluyendo la ahora accesible vía Internet), los comunicadores formadores de opinión, los pequeños reproductores de opinión (i.e. periodistas deportivos), la clase política temerosa de contradecir a la mayoría silenciosa y a los poderosos por motivos electorales, y los múltiples beneficiarios económicos y políticos de la sensación de inseguridad (policía, militares, políticos rotativos, prensa, aseguradores, seguridad privada, comercialización de objetos para la seguridad, etc.).

La posición teórica fundada a partir de la relevancia dada, el tema por la Ley de Seguridad Ciudadana y sus contenidos de mayor dureza penal se difunde en toda la población, tanto entre la audiencia neófita como entre aquéllos vinculados personal o institucionalmente a la legislación o ejecución de la legislación (ejecutivo, judicial). Si bien la Ley, retrospectivamente leída hoy, no impresiona particularmente ya que su dureza incipiente será largamente superada luego, debemos leerla en clave histórica y justificar la alarma que creó en su momento entre los más lúcidos y formados intérpretes, que veían con preocupación la instalación de un tema ya con sus interpretaciones y connotaciones sesgadas incluidas, no en el sentido de facilitar una circulación plural de ideas para el debate público, sino más bien para clausurar toda posibilidad de acceso o afiliación de la audiencia general o especializada en ideas alternativas a las dominantes, mayoritarias y hegemónicas. El recurso más sofisticado para la reproducción de eso mismo es el montaje de mesas y eventos pseudo-plurales, en que está desbalanceada la participación de los invitados en favor de la opinión que se desea afirmar, supuestamente discutida por alguien alternativo; pero éste último, en inferioridad numérica, nunca podrá responder a sus más numerosos oponentes, que podrán multirresponderle sin poder responder a su vez a sus multicuestionadores. Si fuera necesario, los conductores de los espacios manejarán desigualmente los tiempos de exposición de cada uno, intervendrán en favor de quien deseen y podrán hasta urgir cortes publicitarios que fragmenten el discurso indeseable minoritario si éste es expuesto con elocuencia y versación tales que pongan en peligro el balance que se produzca en las mentes y corazones de la tele o radioaudiencia. Entiéndase que uno de los objetivos centrales de la comunicación político-ideológica es la persuasión cognitiva (retórica) y la seducción emocional (poética) de las audiencias que permitan que el rumor cotidiano reproduzca y solidifique convicciones y emociones, ya que solo cuando la mayoría silenciosa internaliza los discursos y los encarna como propios es cuando el triunfo del discurso es claro y contundente[8]. De todos modos, el debate mediático y la discusión política, en especial la suscitada con motivo de iniciativas

[8] Bayce, Rafael. *Ley de procedimiento policial en clave sociopolítica.* En: Revista de Derecho Penal. Nº 18. FCU. Montevideo. Uruguay. 2009.

legislativas en torno a temas de interés público, auténtico o mediáticamente inducido, terminan produciendo una dicotomía ideológica en la población, en la prensa y hasta en los elencos gobernantes que retroalimentará los posicionamientos y terminará construyendo una dicotomía que se ref ejará en la legislación y en la ejecución políticas, y hasta de modo aparentemente paradojal e inesperado, en el seno de la propia coalición antiguamente opositora y ahora gobernante, tema que nos ocupará seguidamente.

Es continuada por normas y acciones que expresan una honda dicotomía nacional

Aunque se conforma una opinión pública y política favorable a una intencionalidad represiva, penalizadora, conservadora, políticamente de derecha y centro-derecha, no es menos cierto que también se construye una opinión que, aunque minoritaria pública y políticamente, consigue acompañar acciones ejecutivas, normas legislativas y decisiones judiciales con posicionamientos y acciones que no permiten la libre vida de la tendencia dominante y hegemónica. Los sondeos de opinión registran la consolidación de dos opiniones cristalizadas: una mayoritaria y otra minoritaria, ambas enfrentadas. La minoritaria está integrada: a) por fracciones políticas que han quedado como ultras o radicales, en realidad más por la fuga hacia el centro de la coalición de izquierda gobernante que por la novedosa radicalidad de sus planteos; b) buena parte de la academia que no 'hace la plancha' esperando migajas y proyectos del gobierno; c) organizaciones no gubernamentales que tematizan derechos humanos y trabajo con niños, adolescentes, cárceles, infraccionalidad, género y población en contextos de alta vulnerabilidad, justamente las condicionantes macro sociales y estructurales que son ignoradas o secundarizadas por las políticas y legislación crecientemente impuestas desde la coalición gobernante, por increíble que parezca en una coalición de izquierdas, que se autodefine como progresista y hasta de socialdemócrata, y que es visualizada como tal en el espectro político-ideológico internacional y regionalmente consensuado. El tema que sigue es el de los productos legislativos y ejecutivos que surgen del balance entre esas posiciones dicotómicas, que se observa también al interior de la fuerza política gobernante, y que ocurren en estos veinte años que siguen a la referida Ley de Seguridad Ciudadana de 1995.

Esa dicotomía también habita en la coalición gobernante desde 2005

En efecto, y a pesar de que no es posible en este espacio revisar toda la legislación en dos grupos de normas legislativas y de acciones ejecutivas emprendidas, aquellas que podrían representar bien a la orientación dominante en materia de seguridad y aquellas que podrían representar la orientación secundaria cuantitativamente. De cualquier modo, podemos señalar algunas normas y acciones que documenten la oscilante predominancia, la simultaneidad de las normas algunas veces, o los intentos de fusión consensuada entre

ambas en la coalición gobernante, que representa aproximadamente también el balance entre las orientaciones contrastantes en materia de seguridad vistas más arriba.

En línea con la tendencia inaugurada por la Ley de Seguridad Ciudadana, aunque más radicalmente conservadoras que ella, podemos listar a la Ley de Procedimiento Policial (18.315, 2008), la Ley de Faltas (19.120, 2013) y la novel Ley de Tolerancia Cero de alcohol para la conducción de vehículos (2015). En línea con la tendencia opuesta podemos anotar a la Ley de Humanización Carcelaria (17.897, 2005), a la Ley que regula estatalmente todo el ciclo del cannabis (19.172, 2013) y lo despenaliza básicamente, la Ley de Matrimonio Igualitario (19.075, 2013) y la de Derecho a la Salud sexual y reproductiva (18.426, 2008).

Como curiosidad, analizaremos las 15 Medidas para la Seguridad y la Convivencia expuestas por el Gabinete de Seguridad al Parlamento en 2012, porque ellas representan una tentativa de equilibrio entre las orientaciones que consiguieron la aprobación de leyes de orientación diversa, pero que fueron votadas por las mismas mayorías relativas, mostrando que la tendencia radicalizadora de la Ley de Seguridad Ciudadana, expresada brutalmente en la de Procedimiento Policial, en la de Faltas y en la Tolerancia Cero al alcohol, se expresa también en otras normas que no hay espacio para focalizar aquí, mientras que las de Humanización Carcelaria (Libertad provisional y anticipada), la de Regulación estatal del ciclo del Cannabis, la del Matrimonio Igualitario y la de Salud Reproductiva expresan una opinión adversa y secundaria, ancladas éstas últimas en la fidelidad a la histórica ortodoxia de la izquierda en el tema 'seguridad' (Humanización Carcelaria) y en la presencia de un grupo de legisladores jóvenes, de tendencia izquierdista liberal, que sufrieron como adolescentes y jóvenes la dictadura y la persecución homofóbica, efebofóbica, drogofóbica y el machismo (Salud Reproductiva, Cannabis, Matrimonio Igualitario) y quieren contribuir ahora, como adultos institucionalmente empoderados, a superar para el futuro.

Paralelamente, mencionaremos algunas políticas ejecutivas, que siempre estarán alineadas con la tendencia represiva, penalizadora y paternalista dominante y hegemónica en el mundo, y de manera aparentemente paradójica también en la coalición uruguaya de izquierdas.

Para decir algo respecto de las leyes que hemos usado para tipificar el polo ideológico hegemónico y dominante en materia de seguridad y el polo dominado, secundario, digamos algo de ellas.

Desde nuestro acotado ángulo de interés, la Ley de Seguridad Ciudadana no hizo mucho más que crear figuras delictivas muy dudosamente necesarias habida cuenta de adecuación suficiente de las ya vigentes (i.e. receptación, copamiento) y un endurecimiento general de las penas para adultos y para menores; todas más que nada de valor simbólico y retórico (como la propuesta actual de un homicidio especialmente calificado como 'feminicidio') para indicarle a la población la coincidencia del gobierno con las alucinadas preocupaciones introyectadas en la población mundial y también en la uruguaya por ac-

tores interesados económica y políticamente en la inseguridad y el miedo legitimador de conculcaciones a libertades, derechos y garantías, que es lo deseado por todo el movimiento mundial del cual el Uruguay es parte a través de las multinacionales del miedo. El énfasis en el tema seguridad visto a través de falsos diagnósticos y falaces terapias, tema fogoneado por actores permanentemente activos en la construcción de la opinión pública y en su naturalización como auténticamente producida por el pueblo soberano, es una mistificación que permitirá apoyar esta concepción especularmente generada con ademán populista y electorero.

Pues bien, el comienzo del gobierno frenteamplista, en 2005, presenció la sanción y promulgación de la Ley de Humanización Carcelaria, que intentó varias cosas, en línea con orientaciones ideológicas históricamente clásicas en las izquierdas internacionales y nacionales: la reducción del hacinamiento carcelario; la redención parcial de las penas por el estudio y el trabajo, importantes tanto como terapia de rehabilitación, como inyección de convivialidad y como mínima calificación para la reinserción social del liberado y la evitación de reincidencias; las libertades provisional, anticipada, condicional y las salidas transitorias se privilegian, así como los rudimentos de la atención a las víctimas que la vigente victimología criminológica reclamaba. El Dr. José Díaz, ministro del Interior en ese entonces, fue ásperamente criticado porque disminuía penas y devolvía a la circulación pública a sujetos riesgosos; aumentos criminales y hasta episodios espectaculares y puntuales son atribuidos a los efectos de la ley. La tarea conjunta de una oposición que se unía a una prensa hegemónica conservadora, nutriente de una opinión pública miedosa y corrida con el poncho, acusan de irresponsable benignidad al ministro, que inhábil difusor de sus correctas y ortodoxas ideas desde una visión de izquierda, tuvo pronto que renunciar. La lucha perdida por el ministerio de José Díaz es una lucha perdida por la izquierda en su coherente intento de no llevar a cabo, como gobierno, lo que criticaron a los gobernantes de derecha. Y a la vez no incurrir en facilismos populistas inconducentes en la lucha contra el delito y por el orden y seguridad pública, o ciudadanas. Ernest Burgess, uno de los grandes de la 1ª Escuela Sociológica de Chicago[9], inventor de las libertades condicionada y asistida, se quejaba de que los éxitos progresivos de ambas experiencias eran constantemente bombardeados por una prensa que no reconocía los éxitos crecientes de las experiencias y su mejorabilidad en uso, para subrayar cada escape o reincidencia, solo aceptando el 100% del éxito y el 0% de fracasos para hablar bien de algo; Burgess decía que con esas exigencias es imposible innovar y añadía que los reformadores sociales deberían disponer de espacios mediáticos para defender sus decisiones. Díaz reitera lo sufrido 90 años antes por Burgess cuando se intentaban reformas progresistas; la diferencia está en que Burgess impuso sus reformas, pese a las exigencias insensatas de la prensa, y Díaz no; mala suerte para el Uruguay. La secuela de su fracaso político llevó a que la futura legislación gubernamental fuera tiroteada desde los más variados ángulos y desmerecida e injusticiada al punto de colocar

[9] Burgess, Ernest (circa 1917-1925). *On community, familiy and delinquency.* T e University of Chicago Press. Chicago, Ill. US. 1973.

a los gobernantes en una difícil e incómoda posición frente a la opinión pública, y a la prensa, esos dos enemigos contemporáneos de cualquier progresismo humano. Y también se le facilitaba el trabajo a la oposición político-partidaria. Los legisladores progresistas son llevados a votar endurecimiento de penas para todos pero especialmente para los menores, chivo expiatorio preferido de una sociedad vieja y envejeciéndose, que se venga del disfrute de la vida por los más jóvenes y los hace responsables de lo que es de autoría adulta: la estructura y organización crecientemente criminógenas de la sociedad. El miedo electoral de los legisladores progre en retroceso llegó al punto de que un legislador con mucha formación y experiencia sociopolítica apoyara un proyecto que aumentaba los mínimos de reclusión con medidas de seguridad para menores con el argumento de que así se dispondría de mayor tiempo de rehabilitación!!! Los Reyes Magos en todo su esplendor: las medidas de seguridad son buenas para rehabilitar menores, choque frontal con toda la bibliografía y experiencia nacional e internacional.

En la línea ideológica de la Ley de Seguridad Ciudadana y radicalizando su tendencia autoritaria y reacia al garantismo se promulga en 2008 la Ley de Procedimiento Policial, una de las peores leyes que el país haya producido en democracia, un auténtico Frankenstein. *"Ni a nosotros, ni creemos que a nadie, se le escapa que las instituciones que cumplen tareas específicas, enmarcadas constitucional, legal y reglamentariamente para cumplir roles y funciones importantes en el funcionamiento de la sociedad, como es el caso de la policía, deben disfrutar de cierta discrecionalidad técnica, que deben poseer por experiencia, preparación, habilidades, capacidades, conocimientos y cierta dureza actitudinal muchas veces necesaria para su actuación. De modo que la existencia de una normativa orientadora de una institución importante y con delicados contactos con la población y sus bienes quizá sea una necesidad. Pero, en el caso de la normativa innecesariamente elevada al rango de ley, –18.315, 2008– la discrecionalidad técnica requerida casi se convierte en arbitrariedad incontrolada porque no provee de garantías externas para el control del cumplimiento de los criterios pregonados en la normativa, ni el eventual castigo de los implicados en su transgresión, omisión, error o abuso en el curso de la acción concreta. De tal modo, en la búsqueda de seguridad, la población podría quedar más insegura e indefensa frente a esa discrecionalidad cuando fuera excesiva, sin mecanismos claros de individualización e imputación de lo anterior, y con discrecionalidad autosuficiente y autorreferida, sin controles externos adecuados a la misma. Y no es solo porque sea la policía, cuyo accionar toca sensibilidades sociales muy delicadas.*

Cualquier función pública con poder y autoridad debe poder ser controlada externamente por otros. Hasta los Poderes del Estado se controlan entre sí mediante mecanismos más o menos claros, conceptual y procesalmente, si no, como en el caso de la presente ley, se arriesga un descaecimiento del Estado de Derecho, mediante un mero manual de intenciones y jerarquía de valores sin contralor efectivo. La solución va por el lado del garantismo con discrecionalidad técnica y controles externos, pero con sentido común popular, administrativo y judicial para saber cuándo tolerar y comprender situaciones en que no se pueden calibrar ideales en defensa propia y de terceros mientras se encarna la protección social y los roles, funciones y deberes constitucio-

nales. Se le suma, a esos déficit, su conflictividad sustantiva con la Constitución, Códigos más específicos y normas de jerarquía superior en diversos temas. Añadamos exposiciones de motivos absolutamente reñidos con los contenidos sustantivos de la ley. La ley secundariza al Poder Judicial y a las partes procesales frente a la policía en el crucial comienzo del proceso penal, ejecutivizando, desjudicializando y policializando tal proceso en conflicto con la normativa constitucional, otros códigos como el CPP y la normativa internacional vigente en el Uruguay. Secundarizando más aún al Poder Judicial en el equilibrio de poderes, aunque sí recargándolo a través de la judicialización de la política. La normativa supone un cambio por medio del cual un gobierno de izquierda adopta normativas, racionalidades y actitudes, no solo contrarias a las criminologías que históricamente defendió, sino acordes a las políticas criminales de los países que menos éxito y mayores costos han cosechado con ellas. Paradójicamente, en desmedro de las experiencias de los países más exitosos; y con políticas criminales y doctrinas criminológicas mucho mejor alineadas ideológicamente con la auto y hétero ubicación del gobierno en el espectro político-ideológico. Razones político-electorales explican pero no alcanzan a justificar normativas que, como ésta, nos acercan a la más peligrosa teoría criminológica: la Teoría Penal del Enemigo, del alemán Gunther Jakobs, fundamentadora de las leyes antiterroristas y de su extensión a otros asuntos....”[10].

La Ley de Faltas (19.120, 2013) implica un endurecimiento del control del cotidiano público, mediante la reinstauración de las faltas que habían sido eliminadas de la codificación y proceso penales. Se agregan faltas al Libro III, Título I del Código Penal, en especial al Capítulo VI relativo a los espacios públicos. Como veremos luego, la invención de nuevas faltas y el especial énfasis en los actos y cuidado determinados por los espacios públicos tiene un claro pedigrí, como muchas otras normas y acciones del gobierno progresista, en las más conservadoras, derechistas y radicales teorías criminológicas acuñadas durante y luego de los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra (casi podría calificarlas como 'chetas', pitucas, groseramente clasistas). Es importante recordar que el Ministerio del Interior, en el curso de su impulso al endurecimiento de las sanciones a la inconducta pública y al uso por parte de personas circunstancial o permanentemente sin hogar de plazas, parques y espacios públicos, ejemplarmente conservador y cruel, sometió la iniciativa a la consulta de 5 facultades de Udelar (Ciencias Sociales, Derecho, Humanidades y Ciencias de la Educación, Arquitectura, Medicina) obteniendo unánime rechazo de la iniciativa por parte de los delegados de las distintas facultades, que ni siquiera lo consultaron entre ellas, en sólida prueba de la inhumanidad campeante, al menos en el Ministerio del Interior progresista. Rechazado el proyecto aislado, se impone introduciéndolo como parte de la Ley de Faltas. Varias teorías criminológicas y prácticas policiales norteamericanas y británicas son copiadas por el Uruguay actual, en clara muestra de que se siguen copiando los modelos de doctrina y práctica menos exitosos, costosos y más injustos del mundo, y siguen ignorándose experiencias exitosas puntuales europeas y más orgánicas de las sociedades nórdicas. He aquí una somera lista de teorías criminoló-

10 Vide supra 6.

gicas y prácticas policiales importadas por el Uruguay: las prácticas del gobernador Ralph Giuliani y del jefe de policía Anthony Bratton, ambos neoyorquinos, de 'tolerancia cero' al desorden y a la transgresión, adoptadas hoy por la práctica policial –al menos montevideana– en plazas, parques y espacios públicos. La teoría de Di Iulio sobre la responsabilización a la patria potestad por las consecuencias del descaecimiento de valores. La atención de James Wilson a la alta cifra negra del delito, a la ineficacia preventiva y a la insuficiente penalización para favorecer prácticas represivas mayores. La postulación de la conveniencia económica de disuadir frente a rehabilitar (Van der Haag). El insumo teórico y empírico para la teoría policial de que se pueden combatir la infraccionalidad, la criminalidad y la inseguridad simplemente prendiendo a todos los actualmente conocidos como delincuentes, simplismo que supone que prendiendo a los actualmente activos criminalmente no continuarán las causas que podrían y deberían re-producir infractores y delincuentes (Wolfgang, Sellin, Herrenstein).

Una nueva advertencia sobre la insuficiencia de la prevención (Von Hirsch, Zimrin-Hawkins, Morris-Hawkins). La teoría de las ventanas rotas, fundamento de las tolerancias cero, que sostiene que es mejor detener más que menos, por ser los falsos positivos menos peligrosos para la sociedad que los falsos negativos, y porque dicen que impedir el micro daño o lesión, o el incipiente en niñez o adolescencia, impide la factibilidad de los macro futuros (Wilson-Kelling, Kelling-Cohen). Se llega al extremo de propugnar una incapacitación selectiva y la aplicación de penas más duras a aquéllos que tengan características predictoras de delito e infraccionalidad (antecedentes y predictores maximizarían penas, sanción de "*delitos de peligro*", penalización de responsabilidad objetiva por riesgos estadísticamente probables). Añadamos la teoría penal del enemigo de Jakobs y las campañas de ley y orden inglesas propuestas por Ralph Dahrendorf al implementar la tercera vía de Blair, el "*realismo criminológico de izquierda*" y una lectura de sesgo derechista del "*rational choice*" para tener el espectro casi completo de las teorías y prácticas originadas por los gobiernos neoliberales muy lógica y sádicamente preocupados por la contención de los perjudicados por el debilitamiento de las políticas sociales en los Estados de bienestar y sociales en crisis. Con ello se fundan, en buena parte en sustitución de Estados sociales o de bienestar, los estados policial-penales[11] a los que terminará afiliándose, paradojalmente, nuestro gobierno de izquierda, progresista y socialdemócrata, si mantiene la legislación predominante y las prácticas policiales que ha llevado a cabo hasta hoy, en especial desde que los ministros del interior dejaron de ser José Díaz, el más ortodoxo de izquierda, y Daisy Tourné; el actual de Eduardo Bonomi, que repite en la segunda administración Vázquez lo que empezó a hacer en al administración Mujica, es el más representativo de la temible tendencia legislativa y ejecutiva hegemónica y dominante en los gobiernos frenteamplistas.

[11] Bourdieu, Pierre. *De l'État social a l' État pénal. Actes de la recherche en sciences sociales*. No. 124. Éditions du Seuil. Paris. France. 1998.

La casi pronta Ley de Tolerancia Cero a la presencia de alcohol en la sangre de los conductores de vehículos es una nueva manifestación de la misma actitud ideológica fundamentalista. La aparente racionalidad de la ley se cae si se observan nada más que dos enormes críticas a ese fundamentalismo recaudador (la más discernible racionalidad de la medida). Uno. La lucha contra los accidentes de tránsito tiene dos sustentos: a) la lucha contra la siniestralidad, la accidentalidad, que focaliza la producción de los accidentes que luego provocarán daños, lesiones y muertes; b) la lucha contra las consecuencias de los siniestros o accidentes. La primera es mucho más importante que la segunda porque es una causa más general y previa a la segunda; cualquier preocupación por la reducción de los daños, las lesiones y las muertes es muy poco útil si no se trabaja fundamentalmente en la reducción de los accidentes, sin la cual la reducción de sus consecuencias sería, de nuevo, como preocuparse por baldear el exceso de agua (daños, lesiones, muertes) sin preocuparse de cerrar la canilla (accidentes); los daños, lesiones y muertes, aún disminuyendo los daños, lesiones y muertes producido por cada accidente (frecuencias relativas) seguirán aumentando en cantidades absolutas si no reduce la accidentalidad. Entonces, políticas que focalizan la reducción de las frecuencias relativas de las consecuencias de los accidentes sin focalizar antes la reducción de la cantidad de accidentes, no conseguirán disminuir daños, lesiones y muertes. En el Uruguay y en el mundo no se prioriza la lucha contra la accidentalidad y sus causas profundas: aumento del parque vehicular; aumento de la variedad interactiva de los tipos de vehículos en las vías de circulación (i.e. motos y autos); aumento de la velocidad de los vehículos; aumento mayor de la aceleración: aumento mayor de la velocidad y la aceleración que de la inercia de masa de la desaceleración y el frenaje; aumento de la velocidad permitida en vías seleccionadas de circulación; insuficiente construcción de puentes de cruce peatonal de vías rápidas y de múltiples vías; insuficiente distancia de los carteles señalizadores de frenos, desvíos, etc. Respecto de la velocidad creciente de los vehículos; frecuente carácter distractivo de la señalización, si no son francamente obstáculos; en las ciudades, los árboles del ornato público y los vehículos mal estacionados impiden ver las señalizaciones, tantas veces deterioradas o carentes de reflectividad nocturna; alto estatus cultural de la velocidad, la aceleración, el desafío a los riesgos, como formas secundarias del prestigio hedonista y consumista dominante; imposibilidad de multar a todos los que exceden velocidad si son casi todos, como es el caso del recorrido Montevideo-balnearios del Este, por ejemplo. Si todos esos factores del incremento de la accidentalidad, cintos, cascos, kits de emergencia, móviles cercanos y helicópteros panópticos no podrán reducir daños, lesiones y muertes, aunque las reduzcan para cada accidente, porque el aumento de los accidentes excederá el descenso de las consecuencias peores de cada uno de ellos. Pueden los lectores tener la más absoluta seguridad de las cifras de daños, lesiones y muertes seguirá aumentando mientras se focalice solo la reducción relativa de los mismos y no su reducción relativa por la vía de la reducción de la causas de la accidentalidad. Podrán enarbolarse retóricamente cifras que muestren la reducción relativa de daños, lesiones y muertes por accidente, pero nunca podrán así disminuir la siniestralidad ni el monto absoluto de daños, lesiones y muertes.

Dos. La irracionalidad más directa es en la bajísima incidencia o culpabilidad probada por los positivos de alcohol, peor aún en el caso de la utilidad posible que pudiera tener la reducción de la tolerancia de 0.3 gramos por litro de sangre a cero. En primer lugar, muchos países con tolerancia mayor, no solo a cero sino a 0.3 muestran menor accidentalidad y consecuencias indeseables que el Uruguay, que reduce la tolerancia sin que haya consenso mundial en que esa reducción redunda, por sí sola, en reducción de accidentalidad, daños, lesiones y muertes. En segundo lugar, cuando, en el Uruguay, se ha hecho espirometrías a los involucrados en accidentes de tránsito, el 93.4% dio negativo, lo que muestra que la presencia de alcohol en sangre es un factor muy poco significativamente incidente en la accidentalidad y sus consecuencias. Además, del 5.8% de los accidentados que dio positivo en las espirometrías, solo el 0.9% marcó menos de 0.3.

En suma, en el mejor de los casos la molestísima, eventualmente carísima consecuencia de manejar habiendo tomado un vaso de vino, de cerveza o whisky, no reduciría más que un 5% de la accidentalidad o de sus consecuencias; y para eso se obliga a la población a hacer complicadísimos arreglos para que maneje algún santo o santa abstemios; o arriesgar multas, incautación de libretas de conducir, etc. En tercer lugar, las cifras de 5.8% de positivos involucrados en accidentes con más de 0.3% y de 0.9% de involucrados con menos de 0.3 ni siquiera muestra la responsabilidad o culpa de los que bebieron tan poco en los accidentes o la gravedad de sus consecuencias; porque el solo hecho de tener alcohol en sangre no vuelva a la persona responsable o culpable del accidente y de sus consecuencias; estos tenores de alcohol pueden ser perfectamente irrelevantes para la producción de los accidentes y de sus consecuencias, que habría que probar. Conservadoramente, podríamos decir que sólo el 3% de los que registran más de 0.3 tendría incidencia responsable o culpable, y solo el 0.5% de los que registran entre 0.3 y 0 serían peligrosos. Si sólo uno de cada 30 que tomaron 0.3 o más pueden preverse como culpables de accidentes y consecuencias; si solo uno de cada 200 conductores que tomaron menos de 0.3 inf uiría en ello, ¿para qué tanta bulla con las tolerancias? Hágase una encuesta entre conductores y se verá que casi ninguno cree que la tolerancia cero consiga nada, ni tampoco tests bajos. Solo los que no conducen o desconocen las causas de la accidentalidad pueden creer en su utilidad; pero son funcionales a la recaudación gubernamental y a la mistificación ante la población desinformada de que sus autores son heroicos supermanes protectores.

Veamos someramente la racionalidad perversa de esas medidas de tolerancia baja o cero. Uno. Todas las medidas que se deberían tomar para reducir la accidentalidad son muy caras para Estados y gobiernos; en cambio, todas las medidas de disminución de las consecuencias de la accidentalidad recaen en los conductores y redundan en multas que son recaudación para los gobiernos e ingresos extrapresupuestales para los inspectores de las disposiciones. Dos. Las relativamente inocuas medidas contra las consecuencias de la accidentalidad no chocan intereses industriales ni comerciales de las industrias de vehículos, combustibles, emergencias sanitarias y seguros; las que atacaran la accidentalidad sí lo harían. Y ni qué hablar del enfrentamiento a gustos, placeres, y símbolos de estatus que

supondrían una guerra real contra las consecuencias, que es la de enfrentar las causas de la accidentalidad. Como en el caso de las medidas que se toman contra la inseguridad, la criminalidad y la infraccionalidad, se baldea sin cerrar la canilla, se focalizan las consecuencias y no las causas. Y eso no solo es técnicamente equivocado sino hasta moralmente criticable, sin contar lo que significa ideológicamente.

En cambio, tanto la ley de Humanización Carcelaria, en línea con las criminologías de izquierda y la perspectiva ideológica de las izquierdas históricas en el mundo y en el Uruguay, como las leyes de salud sexual y reproductiva, de matrimonio igualitario y de reglamentación estatal del ciclo del cannabis están en línea con un insumo joven y liberal en las izquierdas, insumo que esta población –hoy gobernante– ha adoptado probablemente porque sufrieron vulneraciones a libertades, garantías y derechos durante sus infancias y adolescencias, especialmente en los rubros en los que legislaron (género, drogas, sexualidad, orientación sexual), lo que los lleva, ahora adultos empoderados, a intentar que otros no sufran en el futuro lo que ellos sufrieron por malas razones, causas y motivos en el pasado.

Hay, por lo tanto, en la legislación que sigue durante 20 años a la Ley de Seguridad Ciudadana, una dicotomía de polos de discurso y creencias, especialmente a partir del 2005 cuando el Frente Amplio tomó el gobierno y las mayorías legislativas: por un lado, un endurecimiento de las leyes y prácticas relativas a la criminalidad y a la infraccionalidad como causas de inseguridad que contradice toda la ideología de izquierda y las criminologías dominantes en el siglo XX, pero concuerda con los *modus operandi* de las policías y se alinea con las criminologías producidas en el marco de la represividad de los gobiernos que deben enfrentar las consecuencias de las redistribuciones negativas de transferencias de gobierno típicas del momento neoliberal en las políticas públicas.

Un documento tan curioso como significativo para apreciar cómo esa dicotomía básica puede intentar superarse o sintetizarse en una esquizoidía política lo constituye el Documento que el Gabinete de Seguridad remitió al Parlamento en junio de 2012. Documento de 20 páginas, incluyendo un análisis de buen nivel sociológico, que concluye en 15 medidas sugeridas para el mutuo potenciamiento de la convivencia y la seguridad. Las de convivencia radican en el mejoramiento de facilidades para reunión, deportes y actividades culturales en áreas de alta conf ictividad, transgresión y vulnerabilidad socioeconómica y la elogiable iniciativa de la creación centros de mediación barrial y educativos, con formación de mediadores jóvenes en la educación media. En cuanto a la seguridad, luego de concordar en diagnóstico inesperadamente conf uyente con la alucinación magnificada y dramatizada dominante, hay algo así como 3 rubros principales: a) El aumento de penas: a la corrupción policial y al tráfico de pasta base, que dice sin decir que los dos fenómenos están íntimamente conectados, tal como la población toda lo sabe; a los niños y adolescentes, al narcomenudeo, al tránsito, focalización de faltas que afecten la seguridad (hay muchas que no la afectan para nada y son parte de la creencia en la teoría autoritaria de las "ventanas rotas") y reinstalación de Juzgados de Faltas, todo en línea con el endurecimiento ya visto; b) insta-

lación de sistemas de información: de violencia doméstica, para la mejor gestión policial; c) reparación de víctimas del delito, mejor atención a consumidores problemáticos de drogas y a sus entornos, educación vial, regulación estatal de la marihuana.

El documento, complejo e interesante, configura un intento de poner juntas reivindicaciones y sugerencias de muy distinto pedigrí ideológico, sostenidas, en principio, por grupos opuestos a nivel de la población y de los poderes del Estado, que se intenta reunir en un solo documento y un solo conjunto de medidas, quizás sabiendo que muchas de las disposiciones sugeridas serían aceptadas por unos y rechazadas por otros; y viceversa. La esquizoidía ya vista de la legislación aprobada en los últimos 10 años ha sido el modo, insuficiente, de contemplar la dicotomía ideológica presente en la población, el sistema político y la coalición gobernante. ¿Será posible consensuar políticas que incluyen una diversidad ideológica tan enorme? En este caso las medidas en su conjunto no fueron consensuadas, pero varias de ellas fueron implementadas, soportadas alternativamente por la dicotomía; algunos legisladores fueron la bisagra cambiante que pudo consolidar esa esquizoidía legislativa que fue, al menos, un modo de preservar la unidad política, dándole a cada polo la posibilidad de impulsar sus intereses alternativamente. El resultado es curioso y perverso, pagando la sociedad el precio que la preservación de la unidad interna de la coalición pareció requerir.

Las prácticas policiales han seguido mucho más el polo represor, conservador, de centro-derecha, de las criminologías neoliberales y de la simplista y poco sofisticada teoría policial sobre la delincuencia, sus causas y su relación con la institución. Si bien es cierto que ni la Policía ni el Ministerio del Interior son responsables, en el organigrama del Estado y gobiernos, de atacar las causas, sino fundamentalmente los efectos de la delincuencia, parte del accionar preventivo, de vigilancia y disuasión debería tener en cuenta una causalidad a la que no deben contribuir y a la que contribuyen indirectamente generando resentimiento contra la institución por los enormes defectos y vicios de su intervención en la cotidianeidad ciudadana. También debemos tener en cuenta, no para disculpar la posición sino para entenderla mínimamente, que cuando la izquierda era oposición, criticar la falta de ataque a las causas de la delincuencia implicaba una crítica a la organización general de la sociedad y a la gestión gubernamental de las causas de la delincuencia y en consecuencia de la inseguridad. En cambio, cuando se es gobierno, focalizar las causas y su permanencia es, ahora, autocriticarse por la presencia de desigualdad, injusticia, inequidad, todas cosas que, de mencionarse, podrían ser autoacusaciones de falta de políticas sociales y de redistribución que alimentan criminalidad, infraccionalidad y más aspectos parciales de la inseguridad. Por lo tanto, prefieren, para no autoacusarse de no actuar sobre las causas como gobierno del modo como lo reclamaban como oposición, culpar a las víctimas de la desigualdad estructural injusta y a su supuesta creciente malignidad por su contribución a la inseguridad (decadencia de valores, falta de códigos, ajustes de cuentas, drogas, falta de autoridad de la patria potestad). Con lo cual contradicen su propia historia doctrinaria al respecto. Las víctimas de la explotación, el espíritu de lucro, la plusvalía, la acumulación, los imperialismos,

las transnacionales, son mucho más perseguidos que sus victimarios estructurales. Toda la burguesía es impunemente elogiada como santos trabajadores dedicados a sus familias y al bien común mientras que de sus víctimas siempre se ignora todo el historial de humillación y explotación que los llevó a la delincuencia, sin por ello creer nosotros que son santos ni esperable que lo fueran. Y la izquierda tolera eso, y desde el accionar y discurso del Ministerio del Interior no se hace mucho por revertir esas equivocadas imágenes socialmente impuestas más que nada mediáticamente, contribuyendo con eso a la consolidación de estereotipos construidos cuando otras hegemonías políticas dominaban.

Causas de la cooptación de la izquierda por el centro-derecha y la racionalidad policial

Pueden enunciarse varias causas hipotetizables como contribuyentes a explicar por qué las políticas de seguridad de los gobiernos de izquierda difieren tan poco de las políticas de gobiernos de centro o centro-derecha; porque la Ley de Procedimiento Policial es mucho más de derecha, conservadora, y de centro-derecha que la de Seguridad Ciudadana. Y los mínimos y las penas para adultos y para menores que están en vigencia hoy, y el exceso de procesados per cápita –de los mayores del mundo– durante el comienzo del tercer gobierno frenteamplista, son mucho mayores y duras que las vigentes durante los gobiernos democráticos post-dictadura de los partidos tradicionales; los procedimientos policiales cada vez distan más de ser los esperables para un gobierno de izquierda; el Ministro del Interior debe esforzarse para diferenciar las intervenciones policiales actuales con las peores intervenciones durante gobiernos democráticos de los partidos tradicionales (i.e. distinguir la intervención en el Hospital Filtro del gobierno de Lacalle con la intervención en el Codicen de 2015).

¿Por qué pasa esto? Mencionemos explicaciones de sentido común a las que no adherimos plenamente pero que deben mencionarse porque circulan públicamente y hasta en intercambios académicos informales y de izquierdistas desencantados y furiosos.

Uno. El poder corrompe y endulza. Cuando se pasa para el otro lado del mostrador, cuando se tienen poder, ingresos, privilegios y servidumbres, el mimetismo con los privilegiados macrosociales aparecen, sumados al *'gustito'* por choferes, servidores y alcahuetes.

Dos. Son sufrientes del síndrome de Estocolmo, se enamoraron e hicieron transferencia con sus captores, guardianes, matadores y torturadores. Por algo están ahora encaramados en los Ministerios del Interior y de Defensa, y muy compinches con sus subordinados en sus razonamientos e intervenciones en el discurso y en la realidad cotidianas.

Tres. Por la plata baila el mono. Deben haber sido untados por los poderosos locales, las multinacionales y los intereses geopolíticos neoimperiales como fueron untados los anteriores por los anteriores poderosos.

Vayamos a causas más sutiles y basadas en análisis y teoría psico-sociopolítica.

Uno. Están sobredeterminados por los intereses geopolíticos neoimperiales, como lo estuvieron los anteriores por el Plan Cóndor como rama latinoamericana de la Guerra Fría durante la vigencia de la doctrina de la seguridad nacional, para la cual la seguridad norteamericana se jugaba en todo tiempo y lugar y asequible al poder y dinero suyo. Del mismo modo, cuando los militares se desprestigiaron a raíz de las filtraciones sobre las responsabilidades últimas de los militares y de Estados Unidos en ellas, la doctrina de la seguridad nacional se vio sustituida por la de la intervención a partir de la magnificación y dramatización de conf ictos de baja intensidad, mucho menores que el comunismo, las guerrillas, la sedición y la subversión, pero que habilitaban a la intervención por medio de las policías y guardias nacionales. Sida, infraccionalidad de menores, delincuencia adulta, drogas, son excusas para intervenir, fichar; época de razzias como excusa de intervención imperial. Ahora, después del 11/09/2001, vuelve la doctrina de seguridad nacional disfrazada de cruzada antiterrorista, unida ahora al fantasma de las drogas bajo la forma del narcoterrorismo. Otra vez los militares son pieza clave; pero en países como el Uruguay, los conf ictos de baja intensidad siguen siendo las mejores coartadas y las policías potenciadas el mejor instrumento: hay que darles recursos, equipamiento y discrecionalidad legal; la izquierda lo ha hecho admirablemente; aceitados o no, los gobiernos nacionales siempre han terminado haciendo lo que fuera funcional a los imperios: golpes de Estado militares, anticomunistas y antiguerrillas durante la seguridad nacional; razzias policiales respecto de conf ictos de baja intensidad en la época de los conf ictos de baja intensidad; énfasis en la seguridad, la facilitación de las inversiones transnacionales y combate a los activistas ambientalistas porque la geopolítica de los accesos a recursos escasos lo necesita en esta nueva época de narcoterrorismo y búsqueda de accesos a recursos naturales prospectivamente escasos. La seguridad es ubicua y en los planes consolidados de las 16 agencias de seguridad norteamericanas ocupa un lugar especial la represión precoz de pequeños grupos subversivos que agitan banderas peligrosas para los mundialmente extendidos intereses de la neo-doctrina de la seguridad nacional en alerta frente al terrorismo, al narcoterrorismo y a la defensa de los recursos naturales locales o nacionales[12].

Dos. En línea con esos intereses geopolíticos neoimperiales, los temas que llamamos antes “conf ictos de baja intensidad” frente a la alta intensidad del comunismo y guerrillas, o sea sida, drogas, delincuencia, infraccionalidad, son instrumentos de re-legitimación de Estados y gobiernos en momentos de crisis de los Estados de bienestar y sociales erosionados por la moda neoliberal. Pongamos una muestra banal pero gráfica de esto. Si los gobiernos tuvieran que enfrentar, por ejemplo en salud pública, demandas por los principales problemas reales que resultarían de un ránking de las causas de morbilidad y mortalidad, no podrían ofrecer satisfactores adecuados y legitimadores en el curso de un solo período

12 Bayce, Rafael. *Los trasfondos del imaginario sobre 'drogas': valores culturales, geopolítica, intereses corporativos y hechos mediáticos.* En. AAVV, *Aporte universitario al debate nacional sobre drogas*. Colección Art. 2. Udelar-Csic. Montevideo. Uruguay. 2012.

de gobierno. Les conviene entonces que se agite como alarmante algún pequeño problema, que pueda ser atacado con un mínimo de éxito aparente, y que legitime a partir de una adecuada colección de ceños fruncidos, cejijuntas observaciones y barbas mecidas. El dengue, por ejemplo, es una buena herramienta, desde que no hay ni una víctima de él, ni tampoco son localizables ejemplares de ese feroz insecto cuyas fotos aumentadas generan absurdo terror en la gente. El éxito está al alcance de la mano; solo hay que tomar algunas medidas con recipientes y poco más, y, como no hay mosquitos ni infectados de dengue, la mantención del cero en el arco propio se producirá sin mayores gastos ni sobresaltos; y se recibirán para ello suculentos fondos internacionales destinados a los países que sí tienen mosquitos Aedes Aegypti, que sí tienen pacientes con dengue; es bueno entonces, fingir que es un peligro inminente para poder recibir esos fondos destinados a países realmente con dengue y riesgos epidémicos. La 100% segura lucha contra el dengue legitima, lo que no ocurriría del mismo modo si la gente pidiera y se publicitaran las necesidades de mejores combates al cáncer, a las dolencias cardíacas, a las respiratorias, a la de riñón, a las perinatales, a la diabetes, a los suicidios, a los accidentes de tránsito (a la accidentalidad, más que a sus consecuencias), a las crecientes dolencias psíquicas producto de la locura urbana, consumista y hedonista.

El consumo problemático de drogas y el dengue acaparan los terrores, pero los reales son otros y los gobiernos se legitiman si se ocupan con mayor facilidad de falsas prioridades y se deslegitiman si aceptan focalizar los verdaderamente importantes. Téngase en cuenta que una buena receta maquiavélica para la tranquilidad gubernamental es impedir la saturación de demandas; para ello nada mejor que sugerir y mercadear las demandas que se desea que se hagan, como modo de evitar tanto la saturación incontroladas de demandas como la demanda de las más difíciles de satisfacer, o de las que no produzcan legitimidad con lucro político-electoral. La magnificación y dramatización de la inseguridad es funcional, tanto a la legitimación intranacional de estados y gobiernos, como a la geopolítica neoimperial, estén o no conectados entre sí los macro beneficiarios[13 & 14].

Tres. La afiliación de muchas leyes y procedimientos policiales a las teorías criminológicas (vistas más arriba) y lógicas corporativas de definición de los problemas y acciones, se impone con facilidad en la prensa, la opinión pública y en buena parte del espectro político porque son reiteradas hasta el cansancio, con la redundancia y la reiteración necesarias como para que puedan llegar a convertir cualquier falsedad en verdad creída, como recetó Gustave Le Bon, aplicaron Mussolini y Goebbels, y modernamente la publicidad comercial y política. Pero la primacía de las simplorias teorías criminológicas policiales en la legislación y ejecución en materia de seguridad y afines pesa especialmente porque los Ministros del Interior son, generalmente, más personas de confianza de las cúpulas presidenciales que

13 Bayce, Rafael. *Legitimidad y crisis política. Microformas perversas de macrolegitimidad*. En: Revista Uruguaya de Ciencias Sociales. CLAEH. 2a. Serie. Año 22. No. 2-3. Montevideo. Uruguay. 1997.

14 Bayce, Rafael. *Microformas perversas de construcción de macrolegitimidad sociopolítica*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Iuperj. Río de Janeiro. Brasil. 1997.

especialistas en criminalidad y seguridad. Cuando asumen, se ven urgidos de actuar y opinar en tal catarata de eventos de relevancia pública y política que deben dejar en manos de la rutina policial la mayor parte de ellos. Entonces, por falta de preparación específica, los subordinados empiezan mandando a sus superordinados, de modo que el organigrama jerárquico y funcional se subvierte, y tanto la acción concreta como su planificación y legitimación discursiva quedan en manos de la Policía. No sería nada si la policía tuviera preparación criminológica (la tiene en criminalística) como para planificar un ataque eficaz, eficiente y fundado a la delincuencia. Pero no es así; mi experiencia como profesor de criminología del ipes, posgrado policial para pasajes de grado jerárquicos, me hizo saber que no saben teoría criminológica, y que tampoco tiene el bagaje cultural mínimo para aprender las que son sofisticadas y realmente explicativas. Para peor, desde que hasta hace poco estaban muy mal pagos, solo apostaban a la profesión u oficio personas sin mejores horizontes y criados en una ética lumpen que luego se nota en su comportamiento en procedimientos e intervenciones. El Ministro del Interior tiene que ser auténticamente superordinado y responsable de la planificación suprapolicial, como reza en el organigrama del Estado y del propio Ministerio, pero para ello deben estar técnica y administrativamente preparados para la delicada función, y no solo gozar de la confianza presidencial.

Resultado: los superordinados teóricamente en el organigrama del Estado son subordinados por sus subordinados teóricos, que los superordinan. Y los policías deben ser más instruidos para que puedan manejar teorías criminológicas ni simples ni obvias que los hagan actuar con mayor eficacia y equidad. La policía no está preparada para interpretar en público la realidad del orden y la seguridad ni para planificar en profundidad una política penal o criminal. Están capacitados para ejecutar operativos de prevención, vigilancia, disuasión y represión básicamente como auxiliares de la justicia. Y aun mejor pagos, aunque hayan mejorado, para que puedan reclutarse desde otros backgrounds y puedan desmentir la afirmación marxista de que son lumpenproletarios usados por la burguesía naciente para contener y reprimir a campesinos y proletarios (al respecto ver El 18 Brumario de Luis Bonaparte, de 1848, por Karl Marx). Pero la prensa poco formada y la opinión pública –también poco preparada– les da crédito, sin hablar de los timoratos y oportunistas políticos. [15]

Cuatro. Claus Offe predice que ni los gobiernos de izquierda y progresistas resistirán la tentación de enfrentar la crisis del Estado social y de bienestar con represión. Porque la crisis fiscal de los Estados de bienestar y sus crisis de legitimidad, gobernabilidad y confianza los llevarán a ello, azuzados luego por la reducción de políticas sociales que opera el neoliberalismo, que levantará resistencias mayores aún en una cultura política de bienestar social. Además, oposiciones otrora elogiosas de los sindicatos y la resistencia popular, cuando actúan contra ellos como gobiernos, serán evaluados, o como ultras que obstaculizan la

[15] Marx, Karl (1869). *El 18 Brumario de Luis Bonaparte*. En: Carlos Marx- Federico Engels. Obras escogidas en dos tomos. Tomo I. Ediciones en Lenguas Extranjeras. Moscú. URSS. 1972.

marcha ortodoxa de los legitimados por el voto y/o el éxito concreto, o como saboteadores de la oposición de derecha o a sueldo de la derecha transnacional. Y entonces, *mucho palo pa' que aprendan*[16].

Cinco. El miedo tiene varias consecuencias útiles para personas autoritarias o que necesitan seguridad en la sumisión de la gente. El miedo, normalmente, aísla, genera agresividad, e impide asociaciones por paranoia antisocial. Si se quiere fomentar la existencia de personas que se sientan impotentes frente a problemas dibujados como desmesurados e inatacables, esperando por ello en supermanes duros e implacables, los miedos a la inseguridad y a la muerte o enfermedad serán muy instrumentales (paranoia de seguridad, hipocondría de la salud); los miedos hacen a la gente sentirse impotente y necesitada de redentores supermánicos. El miedo es la estrategia de dominación de fines del siglo XX y comienzos del XXI. Las inseguridades producen miedo, desconfianza en sí mismo y en las asociaciones con otros, confiándose entonces solo en supermanes y redentores espectaculares. Los grandes poderes necesitan del miedo y desconfían de la autoconfianza y la solidaridad creativa. Alguien con miedo abdica de sus derechos, garantías y libertades en aras de que el superman salvador pueda actuar a sus anchas para atacar a los monstruos fabricados para que la gente crea eso[17].

Seis. También puede recurrirse a la afirmación pionera de Karl Mannheim[18] a fines de los años 20 cuando, mostrando la progresiva des-radicalización de las utopías, arguía que todas las posiciones ideológicas y políticas se des-radicalizan cuando entran en el juego político institucional porque deben interactuar con otros, pactar e intercambiar favores para conseguir cosas, suavizar aristas para llegar a consensos, y contemplar incluso a los contrarios cuando se está en posiciones de poder, aunque éstas hayan sido conquistadas desde cierto mayor radicalismo y diferencia con ellas. También sabe un gobernante que representa a la minoría que está bajo su égida, aunque difieran grandemente. Claus Of e ampliará esto cuando narra cómo sufrió la izquierda radical al disciplinarse participando de la economía de mercado que aborrecía y de la democracia partidaria que también despreciaba en puridad.

Siete. Pero cuando los partidos de ideas, y más aún los de ideas radicales, descubren el indiscreto encanto de las masas democráticas, se enamoran de la soberanía popular, se olvidan de la falsa conciencia, de la alienación de las masas por los medios de comunicación comerciales y burgueses editorialmente, de que los códigos castigan más a las víctimas de la sociedad capitalista que a sus victimarios, y aspiran a la ebriedad del triunfo electoral adoptando la peregrina idea de que la soberanía popular implica servilismo a sus alienadas creencias, sabidamente mistificadas por la prensa y los mediadores de opinión. Por eso,

16 Of e, Claus (1983). *A democracia partidária e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganizacao.* Revista de Ciencias Sociais. Vol. 36. No. 1. Rio de Janeiro. Brasil, 1983.

17 Allport, Gordon (1954). *The nature of prejudice.* Addison-Wesley. New York, N.Y. US. 1958.

18 Mannheim, Karl (1929). *Ideology and Utopia*. Harcourt, Brace & Co. New York. N.Y. US. 1936.

las medidas de seguridad y las leyes a su respecto se teme que se distancien de la sabiduría inefable del soberano, antes mayestático, ahora en alpargatas. Dado el grado de alienación, mistificación, conciencia falsa y violencia simbólica crecientemente presentes en la opinión pública y el sentido común, aspirar a mimetizar al pueblo y secundarizar el liderazgo es invertir totalmente los valores de la izquierda, que fue iluminista mientras fue oposición y se volvió populista, demagógica y carismática con la aceptación del mercado y del voto. Así le hacen el juego a las fuerzas que alienan, producen falsa conciencia y violencia simbólica. Trágica inversión dialéctica de los logros de las izquierdas gobernantes.[19]

Esperemos que no se hagan realidad las utopías negativas de tres filmes aterrorizadoramente prospectivos: uno, Minority Report, de Steven Spielberg, que narra la historia de un escuadrón de policías dotados de pre-cogniciones capaces de identificar pre-criminales y pre-crímenes, y que están habilitados a neutralizar y hasta a eliminar físicamente a esos pre-criminales. Como vimos, algunas teorías criminológicas arriba vistas, autorizan la eliminación de los desviados y la aplicación de penas diversas por los mismos delitos si algunos son cometidos por gente que reúne características predictoras de criminalidad, un neo-lombrosianismo sofisticado. También Dead Zone, de David Cronenberg, narra la historia de un héroe que, después de un accidente, adquiere dotes adivinatorias que lo llevan a matar a un político cuyo destino criminal 've' con claridad. El presidente preventivamente eliminado era uno que actuaría eliminando al presidente de un país árabe que cree usaría armas de destrucción masiva. The Judge, filme con Sylvester Stallone, muestra a un juez montado en una moto de alta cilindrada y vestimenta negra y de cuero, lentes oscuros, gesto inmutable y cruel, que ejecuta sumariamente y sin proceso judicial alguno a los criminales en flagrante o mera actitud sospechosa. ¿Serán los ídolos de nuestra policía y de los ministros del Interior frentistas? Al menos desde la Ley de Seguridad Ciudadana vamos en ese camino, estrictamente en el campo de la seguridad, porque en otros hemos hecho progresos, trasmisibles en parte a la materia penal.

[19] Bayce, Rafael. *Hitos teóricos y empíricos para entender la 'seguridad'.* En: Paternain, R., Rico, A. Uruguay: Inseguridad, delito y Estado. Udelar-Csic. Trilce. Montevideo. Uruguay. 2012.

No hablemos de tortura en democracia

Leticia Pérez[1]

El 21 de agosto el juez Gustavo Iribarren dictó una sentencia sin precedentes en el Uruguay. Procesó con y sin prisión por el delito de tortura a 26 funcionarios del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (Sirpa)[2]. Entre ellos se encuentra el dirigente sindical José Lorenzo López, presidente del Sindicato Único de Trabajadores de Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (Suinau), secretario general de la Confederación de Organizaciones de Funcionarios del Estado (Cofe) y exvicepresidente del Pit -Cnt. La sentencia, sin duda un pequeño hito para las víctimas y para algunas organizaciones de derechos humanos que trabajan con niñas, niños y adolescentes, es una señal de que algo puede llegar a cambiar, pero es el diario del lunes con el que releer los relatos en negro sobre blanco y redistribuir responsabilidades. "*Sin eximir de culpa a los culpables, existe una distinción entre culpables y responsables* (...)" plantea Marcelo Viñar[3] tomando como eje "*una idea central en el pensamiento de Hannah Arendt, quien propone pensar el problema de la corresponsabilidad en la generación del espacio político*".

En ese sentido la sentencia interpela. ¿Por qué ocurre la tortura en centros de detención de adolescentes? ¿Qué marco la posibilita y la habilita?

El poder de esa imagen

El video del Centro de Privación de Libertad (Ceprili) del Sirpa, que sirvió como prueba para la sentencia referida, logró en cuestión de días lo que no obtuvo durante años de denuncia por parte de la sociedad civil organizada, de instituciones de derechos humanos, nacionales e internacionales, de familiares, funcionarios y periodistas. Su impacto sirve para ref exionar sobre la crónica roja, porque las imágenes se reprodujeron en los medios igual que las del asesinato del trabajador de La Pasiva, por citar un ejemplo y salvando las distancias; ya que víctimas y ofensores se invierten.

---

1 Periodista.

2 Al cierre de la presente edición, se conocía la noticia sobre el traslado de 14 de los 16 funcionarios procesados con prisión a su hogar, donde cumplirán prisión domiciliaria. Dicha resolución responde a un pedido que el Suinau hiciera a la Justicia, para otorgar como medida sustitutiva la prisión domiciliaria. Ver en http://www.elobservador.com.uy/funcionarios-del-inau-procesados-torturas-el-hogar-ceprili-dejaron-la-carcel-y-pasaron-prision-domiciliaria-n689049

3 Viñar, M,(1998) *"La dictadura: una intrusión en la intimidad".* En: *Historias de la vida privada en Uruguay. Individuo y Soledades.* 1920 - 1990. Montevideo, Taurus, pág 236.

Haya quienes dirán que hubo intencionalidad política en entregar el video a los medios de comunicación y que éste se difundiera en la víspera del primer paro general de trabajadores del gobierno de Tabaré Vázquez. De hecho el video da cuenta de un comportamiento ético reprobable en un dirigente sindical, tal como afirmó la ministra de Educación y Cultura[4]. A la vez, acudir al archivo para ponderar las imágenes y sus consecuencias, introduce al análisis la diferencia entre intencionalidad y voluntad política.

En 2013 se filtró a la prensa un video similar en su contenido violento que pareció no despertar la indignación ni generar las consecuencias que tuvo la imagen reciente. Aquel video, filmado con un celular por un exfuncionario, mostraba cómo Claudio Martínez propinaba una paliza. Las autoridades de aquel entonces atinaron a cuestionar al denunciante por filmar en vez de detener la golpiza y por no denunciar inmediatamente. La reacción de las autoridades tras la filtración del video del Ceprilli fue bien distinta. Es que no era uno, eran 40, entre ellos Joselo López, que miraban impasibles cómo tres "brazos gordos" golpeaban en el piso a dos adolescentes que ya habían sido reducidos. El contexto político había cambiado. "*El doctor* (Javier) *Salsamendi me pidió que no presentara ninguna denuncia, para evitar la prensa y el escándalo antes de las elecciones –después me dijo que en año electoral no se podían investigar estas cosas–* (...)"[5], relató la abogada Sandra Giménez en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en julio de 2014. El "año electoral" había terminado.

La crónica periodística

Al revisar una serie de archivos de prensa se puede constatar cómo la violación sistemática de los derechos humanos dentro de los centros de reclusión de adolescentes es denunciada desde hace muchos años y cómo quienes tienen responsabilidades políticas han relativizado las denuncias, desacreditando a sus promotores y censurando su visibilidad pública mientras se respondía a la crónica roja con modificaciones legislativas regresivas.

Cuatro días antes de que Claudio Martínez, procesado con prisión en octubre de 2014, asumiera la dirección del centro Ser de la Colonia Berro, la Comisión Delegada desechó un pedido de la División Jurídica de Inau de separar del cargo al funcionario por encontrarlo responsable de un hecho de violencia contra un adolescente el 2 de febrero de 2012. El expediente había llegado a manos de Ruben Villaverde que, tras la renuncia de Ronaldo Arbesún, ocupaba en forma interina la gerencia del aún Sistema de Ejecución de Medidas a Menores Infractores (Semeji).[6] La Comisión Delegada del Sirpa inició una investigación administrativa. Un año después de los hechos, Jurídica volvió a pedir la se-

---

[4] Entrevista en Código País, Canal 12.

[5] Comisión de Derechos Humanos. Versión taquigráfica Nº 2168 de 2014. En: http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/camara/D20140702-0210-2168.htm&TIPO=CON

[6] Eliana Gilet (2/07/2015). *La evidencia*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/la-evidencia/

paración del cargo del funcionario, afirma Gilet[7], de manera preventiva y con retención del sueldo. Con fecha del 14 de junio de 2013 "e*l señor Ruben Villaverde hace constar que, leídas las actuaciones, no comparte las conclusiones a las que arribara el instructor sumariante. Expresa que en la medida en que el señor Martínez ya no se desempeña en el centro (*había sido trasladado a otro*), dispone que se le instruya un sumario administrativo sin separación de cargo ni retención de haberes*".

El 14 de mayo de 2013, el Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura –que depende de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (inddhh)– inspeccionó el centro Ser. Tras dar a conocer públicamente el informe en el que se constata la continuidad de una situación violatoria de los derechos humanos de los jóvenes internados en el centro, el 25 de junio, la institución recibió denuncias por parte de familiares de los adolescentes privados de libertad sobre apremios físicos y psicológicos en represalia al diálogo que habrán mantenido los adolescentes con los integrantes del Mecanismo en la visita. El hecho motivó que la denuncia fuera ratificada ante cuatro jueces de menores entre ellos Aída Vera Barreto que derivó el caso a la Justicia Penal de Pando. Tras las primeras denuncias se sucedieron otras que refieren a torturas sistemáticas desde la asunción del nuevo equipo de dirección del centro, cuyos miembros estaban involucrados directamente en los hechos.

La documentación comprueba que las autoridades del Sirpa estaban al tanto de los antecedentes de Claudio Martínez. Sin embargo, en declaraciones a *Brecha*, Villaverde dijo que había cuestiones "*poco claras en el proceso*" y que tenía la impresión de que se trataba de un problema entre funcionarios debido a pujas por los cargos. "*Desde que está la actual dirección hay aumento de participación de los adolescentes en Primaria y Secundaria y se eliminaron los baldes ¿y de repente hay una campaña en su contra? (...) No sabemos más qué hacer. Ellos* (los directores del Ser) *juran por todos los santos que las denuncias no son ciertas. Cuando visito personalmente el centro me encierro con los chiquilines y ninguno me ha manifestado nunca nada, ni siquiera con un gesto*." Además, Villaverde negó que Martínez tuviera antecedentes por malos tratos y defendió su desempeño en otros hogares[8].

La visita del secretario general de la Organización Mundial Contra la Tortura (Omct), Erric Sottas, a los centros de detención de adolescentes en octubre de 2013 impulsó medidas ante un nuevo caso de mal trato físico del mencionado funcionario, más tarde procesado. Aparentemente, habría olvidado que el adolescente tenía pautada una audiencia en el juzgado de Pando en la que su defensa pediría la sustitución de la medida privativa de libertad. Y por eso "se le fue la mano". Hacía quince días que el joven tenía prohibidas las visitas. Llegó al juzgado con heridas en la cabeza y declaró que fue golpeado por un funcionario, que luego lo llevaron al hospital de Pando y lo presionaron para que dijera que se

7 Ídem.

8 Leticia Pérez. (20/09/2013). *Interpretaciones encontradas*, Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/interpretaciones-encontradas/

había peleado con un compañero. Cuando el adolescente llegó al Ser, sancionado en otro centro por una pelea, lo desnudaron y le pegaron en todo el cuerpo. La jueza otorgó al joven la sustitución de la medida, pero no consta en el expediente que los malos tratos denunciados se comunicasen a la justicia penal. Fue el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (ielsur) que alertó sobre la situación a las autoridades del Inau, y el directorio pasó la información al juzgado penal de Pando. "*Ante esta información el juez debe actuar de manera directa. Normalmente le corresponde apartar inmediatamente al funcionario de su cargo, porque es una de las reglas internacionales de proceso cuando hay denuncia de malos tratos. Se toma la medida para evitar que presione a los testigos o que amenace a la víctima para que retire la denuncia*", señalaba Sottas[9]. La justicia no lo hizo. Las autoridades tomaron medidas y anunciaron la separación del cargo del funcionario denunciado. Sin la mirada internacional y la trascendencia pública de los hechos –varios medios de prensa acompañaron la recorrida de la delegación– la historia tal vez hubiera sido otra.

Las raíces de la corrupción

El cambio de autoridades de la Comisión Delegada del Sirpa en 2015 coincidió con una nueva ola de fugas y motines en los centros de reclusión de adolescentes. La crónica periodística sobre este tema de 2005 a la fecha revela que no se trata de casualidades. Por detrás de la violencia en el sistema opera siempre la misma lógica de corrupción. Vale preguntarse cuál es su nivel de anclaje en la construcción de un sistema de "lealtades" basado en los vínculos y en los beneficios que de ellos se obtienen. Mientras la Justicia investiga los mecanismos de ingreso de trabajadores al Sirpa durante la administración pasada, la prensa revela más de 114 vínculos familiares entre funcionarios, 79 de ellos originados en el período de Rúben Villaverde, como informó Betania Núñez en una nota reciente[10]. Las ramificaciones de este árbol genealógico del poder involucran a la Comisión Delegada, al presidente del Suinau, a varios funcionarios con antecedentes por malos tratos, que integran la lista sindical de López e integrantes del mismo tribunal que determinó los ingresos.

"*Nosotros tenemos indicios de que esto no es algo totalmente espontáneo*" decía en 2005 Víctor Giorgi, exintegrante del Directorio de inau. En relación a la dinámica de los motines "*Llama poderosamente la atención la forma en que se da esta cadena, la forma que coincide con nuestra presencia en el parlamento (...) siempre hay una coincidencia entre motín y propuesta*"[11]. Giorgi se había comprometido a analizar formas contractuales, encargaturas

---

9 Leticia Pérez. (10/09/2013). *Brazos gordos, vista gorda*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/brazos-gordos-vista-gorda/

10 Betania Núñez. (24/09/2015) *Ramificaciones*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/ramificaciones/

11 Fabián Werner. (24/6/2005) *La agonía de las conspiraciones*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/la-agonia-de-las-conspiraciones/

(más de 700) y criterios de percepción de beneficios.[12] Cuando asumió en el inau, quien presidía el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (Interj) era Sergio Migliorata que, junto a Jorge Spaulonzi –interventor de la cárcel de Miguelete tras una sentencia de la Suprema Corte de Justicia–, creó el proyecto de la Colonia Berro. El reparto que hizo Migliorata de los cargos de alta responsabilidad da cuenta de las ramificaciones –aun incipientes– del árbol genealógico de la institución y de la serie de hechos que se suscitan siete años después tras los intentos de poner orden en la estructura.

Varios intentos de relevar cargos de dirección se frustraron debido a revueltas y motines, incluso dificultaron el cumplimiento de resoluciones judiciales y administrativas sobre funcionarios denunciados por violencia. Fue el caso de Heber Bentancor (director del ser) procesado por la justicia en 2003. Una intervención de urgencia de la Omct señaló en junio de 2004 que Bentancur continuaba trabajando y en contacto con los internos, así como permanecía un "foco de perpetradores" cuyos nombre se repetían en las denuncias, que impulsaron procesos administrativos desde el Inau reiteradas por organizaciones no gubernamentales en la justicia penal en 2001, 2002 y 2004. La Omct también advirtió que la investigación administrativa no refería a las declaraciones de malos tratos y que en la secretaría del tribunal penal no había archivos de las demandas.

Ni Nancy Russo ni Enrique Sasías pudieron asumir su designación en la Colonia Berro. Los alzamientos entre los internos pospusieron la toma de posesión de los cargos. En los primeros seis meses de la gestión de Giorgi hubo 13 motines, sumado a 30 fugas en el último mes.[13] En su momento Giorgi analizó los motines en función de medidas que generaban "incomodidad" entre los funcionarios. Éstos, según declaró Carlos Uriarte (que asumió la dirección del Intej tras la renuncia de Migliorata) en el Parlamento en junio de 2005, habían advertido que aceptarían los cambios si no se tocaba la figura de Spaulonzi. También admitía en declaraciones a la prensa que le resultaba "inquietante" que, cada vez que se producía un motín, primero se avisaba a la prensa y después a las autoridades. Asimismo decía: "*no deja de llamarnos la atención y nos tiene sumamente preocupados la sucesión de conflictos perlados de baja intensidad en medio de conflictos gremiales también de baja intensidad*".

El dirigente del Suinau alegaba que los motines se debían a la falta de funcionarios, cuestión que había sido advertida por las autoridades al asumir y motivó la proyección de nuevos ingresos. Fue durante la gerencia de Uriarte cuando se exigió por primera vez bachillerato completo para acceder al cargo del escalafón D ("educador") y se hizo el único llamado a educadores sociales en la historia del sistema. Uno de los principales componentes de la reestructura proyectada por el nuevo directorio consistía en separar las tareas de educación de las de seguridad para especializar y reforzar ambas. Pero una de las mayores

12 Spaulonzi, su prima, el esposo de la prima, la tía de la prima. Ídem.

13 Fabián Werner. (7/09/2005) *Efecto mano invisible*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/efecto-mano-invisible/

discrepancias con el sindicato era la calidad de los nuevos ingresos. El sindicato pedía que los primeros 35 de los 212 proyectados, explicaba Luis Balbi, director de la Colonia Berro en 2006, fueran más hombres que mujeres y se destinaran a reforzar las tareas de seguridad. También, admitía presiones externas y amenazas, fuera y dentro de los establecimientos, para evitar determinadas asunciones[14].

Varios testimonios de educadores sociales que trabajaron en la Colonia han dado cuenta de las dificultades para desarrollar su tarea. En el mismo sentido apuntaron dos cartas enviadas por equipos técnicos a las autoridades en noviembre y diciembre de 2007. Y, a la vez, el informe 2008 del Comité de Derechos del Niño (cdn) sostiene: "*está instaurado un sistema de represalias que determina el amedrentamiento a los técnicos que pretenden una apertura y mejora del trato de los internados. Los funcionarios de protección, sostenidos en los parámetros del sindicato, resisten cualquier modificación que lleve a un acercamiento a la protección y promoción de los derechos humanos. (...) se percibe una situación de gobierno compartido o desgobierno, en donde conviven las directivas sindicales que se suman a acciones de boicot de funcionarios que resisten lo que en la jerga denominan apertura*".

¿Cierran filas?

Cuando en 2007 el inau separa del cargo a dos funcionarios por un hecho ocurrido en 2003, ni la información surgida por la vía administrativa ni por la judicial alcanzó a frenar la reiteración de los discursos. "*Estamos un 99% convencidos de que estos funcionarios no tienen nada que ver. Lo que hay es una serie de denuncias de jóvenes internados que ahora están en el Comcar o en el Penal de libertad*", declaraba Joselo López. Los mismos funcionarios a los que, denunciados los hechos en 2003, se les aplicaron sanciones mínimas, con el cambio de autoridades y un pedido de ampliación de la prueba en 2005, fueron destituidos. Quedaron probados los platones, las golpizas, los sobornos y la extorsión. La versión de los trabajadores, respaldada por López, luego decía que los jóvenes, hacinados, se habían querido prender fuego, que había querido sacar "*medio a prepo*" pero se resistieron porque "*se querían autoeliminar ahí*". "*Lo único que constataron los forenses es que hay un chico que tiene un corte en la ceja*", afirmaron. Pero las pericias se realizaron 8 días después, "*tiempo más que suficiente para que los adolescentes dejaran de tener marcas*", dice el expediente.

El instructor sumariante fue claro en su informe: "*el argumento central de la defensa se basa particularmente en la descalificación de los jóvenes denunciantes*". "*El directorio le cree más a los chicos que a los trabajadores pero ellos son chicos como el Cosita o el Sapo que si bien no participaron estaban ahí en ese momento*", se descargó López.

Por su parte, la central de trabajadores apoyó la postura del sindicato: "*Estaban convencidos de que habían elementos administrativos que no se habían cumplido. Nosotros no*

[14] Fabián Werner. (17/02/2006). *"Chispas y más chispas".* Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/chispas-y-mas-chispas/

dijimos que estaban ante un caso de persecución ni ante tres inocentes. Pero tampoco nos inculpábamos. Hay que esperar a que aparezcan los datos y ver si hay pruebas contundentes", expresaba el dirigente sindical Juan Castillo. "*La cosa es muy vidriosa*", insistía al ser consultado por un informe de la División Jurídica que habla de "*hechos probados*" y de un "*uso reiterado de la violencia, por momentos inusitada, como método de contención*"[15].

La cerrada defensa del sindicato a funcionarios violadores de derechos humanos volvió a evidenciarse años más tarde con el caso del joven Fabián Tomé, denunciado por los propios trabajadores, quienes fueron acusados de traidores y algunos amenazados de muerte. La situación se relata en una nota del periodista Daniel Erosa de setiembre de 2012. "*Esto es un ataque a la lista 10 y a varios directores (...) Nosotros los tratamos como niños pero en realidad son delincuentes*", consignan la crónica de una asamblea del Suinau. Vale aclarar dos cosas: que el ofensor, José Albin, fue procesado con prisión por reiterados delitos de atentado violento al pudor y el adolescente, a los pocos días de haber recuperado la libertad, en 2013, fue asesinado por la espalda sin que su muerte aún haya sido aclarada.

El informe de 2008 del cdn despertó reacciones similares entre legisladores y autoridades del gobierno. Consultada por las denuncias de malos tratos consignadas en el documento, Cristina Álvarez (integrante del directorio de Interj) decía a Canal 10 que no se trataba de una práctica sistemática, y aseguraba que si así fuera –olvidando quizás las cartas presentadas por los equipos técnicos de la Colonia en 2006 y 2007–, los técnicos ya lo habrían denunciado.

Por su parte, Jorge Ferrando (integrante del directorio de inau) agregaba: "*Estamos convencidos que las torturas no son sistemáticas (...) no queda claro si hay efectivamente denuncias planteadas o son comentarios citados de conversaciones con los jóvenes en los centros*" (La Diaria). Uriarte: "*muchas veces los chiqulines cuando hacen denuncias las hacen en forma grosera, exagerada y entonces pierden verosimilitud*". (El País). Mientras los legisladores frenteamplistas cuestionaban la vaguedad de las denuncias, Sandra Etcheverry (Partido Nacional) afirmaba que esos hechos solo podrían ocurrir en dictadura, mientras que Javier Salsamendi (Frente Amplio) declaraba: "e*l tema es que frente a las denuncias que son extremadamente graves tiene que haber elementos que permitan sustentarlas. Esta es la duda que nos surge*".

Una situación similar se repitió en 2014 cuando la inddhh publicó cinco informes sobre las condiciones de detención en los centros de privación de adolescentes. Los documentos fueron entregados en la Comisión Especial de Población y Desarrollo de la Cámara de Diputados el 3 de abril, donde también se informó de la existencia de un informe reservado con nombres y denuncias concretas.

15 Daniel Erosa. (8/07/2007). *La violencia como método de contención*. Semanario Brecha. En: http://brecha.com.uy/la-violencia-como-metodo-de-contencion/

Las reacciones al trabajo de la inddhh fueron inmediatas y su contenido desdibujó no solo la preocupación central manifestada por la Institución en el Parlamento –los malos tratos– sino las explicaciones aportadas por sus integrantes, seguramente debido a la presión ejercida por más de 30 organizaciones y personalidades que días después emitieron un comunicado respaldando a la inddhh y solicitando la remoción del cargo de Ruben Villaverde. Sin embargo el Suinau, el Pit Cnt, José Mujica, Lucía Topolansky y Tabaré Vázquez respaldaron su gestión, al igual que varios legisladores del partido de gobierno que además cuestionaron el trabajo de la Institución, tildando de "parciales" los informes por no contemplar la visión de los trabajadores ni mencionar las "mejoras evidentes", como la erradicación de fugas y motines en y a pesar de un contexto de superpoblación en los centros. Durante la gestión de Villaverde se destinó mayor presupuesto, se mejoraron las condiciones laborales, se asignaron 15 millones de dólares para infraestructura de manera de ampliar los cupos y mejorar las condiciones de reclusión y, por primera vez en mucho tiempo, reinó la calma entre el sindicato y las autoridades. Es que la administración atendió varios de sus reclamos, entre ellos la incorporación de funcionarios –que pasaron de 600 a ser 1340 en privación de libertad– y aumentos salariales. Además la creación del Sirpa, que comenzó a funcionar como tal el 12 de abril de 2012, supuso la puesta en marcha de cinco programas vinculados a salud, educación e inserción social y comunitaria.

"*Para nosotros fue una sorpresa enterarnos del contenido de ese informe (*el reservado*) a través de la prensa (...) también tengo claro que ese informe no les llegó a los Directorios de Inau y del Sirpa de manera directa sino que se enteraron por la prensa*", afirmó la diputada Daniela Payseé (fls) en la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento durante la comparecencia de delegados del Suinau el 7 de mayo. En tanto, en línea con la postura de la delegación visitante, la diputada Orquídea Minetti (Movimiento de Participación Popular) dijo no compartir la totalidad del contenido de los informes: "*quienes visitamos esos establecimientos sabemos que hay cosas que no están reflejadas*".

"*Hablar de infraestructura es hablar de derechos humanos (...) hablar de inserción social y comunitaria es hablar de derechos humanos (...) hablar de medidas curativas es hablar de derechos humanos (...) hablar de educación (...) es hablar de derechos humanos, y hay que decirlo*"[16], esgrimía al día siguiente Payseé luego de escuchar los informes de gestión de las autoridades del Sirpa en el Parlamento. Un cuestionamiento asomaba también por el lado de la evidencia científica del maltrato, en alusión a las afirmaciones de Guianze el 3 de abril sobre la dificultad de constatar los golpes. "*Eso no amerita que en ese informe no se haya tenido en cuenta la palabra de los trabajadores*", prosiguió la diputada.

"*La verdad es que después de escuchar este informe queda claro que hay un robusto proyecto institucional (...) en cuanto al informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos (...)*

[16] Comisión Especial de Población y Desarrollo. Versión taquigráfica Nº 2102. En: http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/camara/D20140508-1008-2102.htm&TIPO=CON

manifiesto mi más profundo respeto hacia la institución, la función y su independencia. No obstante ello, creo que no necesariamente todo es compartible. Además, no necesariamente las autoridades del Sirpa tienen que seguir a pie juntillas todas las recomendaciones", expresaba Nicolás Pereira (Corriente de Acción y Pensamiento). "(...) *Acá la discusión no es si hay o no malos tratos que los hay, los puede haber, sino si ello es una política sistemática de parte de la Administración, que no lo es claramente*", aseguraba el diputado.

Lo que resulta sorprendente en parte de las declaraciones vertidas por los legisladores es la desconsideración de las explicaciones volcadas por la inddhh el 3 de abril sobre el carácter de la institución y del mnp, sus cometidos y la metodología empleada en la elaboración de los informes, que por otro lado, alcanza con leerlos para constatar que dan cuenta también de aspectos positivos. Guianze fue clara al afirmar que el informe reservado se había enviado a las autoridades en febrero, que durante las visitas se dialogaba con los jóvenes pero además con los directores y funcionarios, y que sobre los informes presentados al Parlamento ya se había entablado un diálogo con las autoridades. "*No tenemos la obligación de mantener en reserva los informes*", aclaraba Guianze, "(...) p*ero nuestra función principal es entablar un diálogo con las autoridades*". No es descabellado advertir entonces que lo que a la política rechina es la posibilidad de la tortura en la órbita de un Estado gobernado por muchos de quienes la vivieron en carne propia y llevan la bandera de los derechos humanos, así como la visibilidad que cobró el tema, que venía asomando hace mucho, pero que ahora contaba con una mirada calificada e independiente dentro del propio Estado.

La versión taquigráfica de sesión del 2 de julio de 2014 en la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento contribuye a sostener este análisis. Ante la contundencia de los relatos de las representantes del Grupo de Madres de Jóvenes Privados de Libertad en el centro Ser y su abogada, Sandra Giménez, resultan sorprendentes algunas intervenciones de las legisladoras oficialistas, que insisten en resaltar las mejoras en la gestión, como si fuera un atenuante de lo que las visitantes denunciaban. La primera intervención de Payseé se centró en las mejoras que vio durante una visita al centro Ser y su jactancia en haber recorrido con total libertad las instalaciones, además de haber conversado con todos los adolescentes que quiso sin inducir respuestas "*porque eso no está bueno*". "*Conozco el cuento de la perrita*", dijo en referencia al relato de una de las madres a propósito de un código que utilizaba con su hijo durante las comunicaciones telefónicas. "*Lástima que él*" –el adolescente con quien había hablado largo rato– "*en la tarde tiró la televisión y armó un escándalo*". También, vanaglorió de no haber salido a la prensa a ventilar los resultados de su visita, y, no muy bien informada, adjudicó una denuncia penal de setiembre de 2013 al directorio del Sirpa.

"*En el 99% de los casos, sea porque la persona cometió un delito o hizo algo que no debía, una madre, un padre, una hermano (...) siempre va a tratar de defender a ese familiar que está privado de libertad*", afirmó por su parte la diputada Minetti. Hacia el final de su primera intervención habló de la prensa: "...*creo que en su momento hubo algo en común*", dijo en re-

ferencia a la visita de los legisladores a la Colonia Berro, "[de] *no salir a la prensa, no usar la prensa para esto porque tergiversa mucho las cosas y eso no es conveniente. Y personalmente creo que lo mismo debemos hacer aquí*". "¡*Hasta por la seguridad de los gurises*!", acotó Payseé.

No era del todo pertinente, a esa altura, adjudicar responsabilidades a la prensa por las consecuencias que las coberturas pudieran tener sobre la seguridad de los adolescentes. Evidentemente la cobertura periodística debe ceñirse a determinados marcos éticos y normativos para proteger los derechos los niños, niñas y adolescentes, y es cierto que no siempre lo hace. Pero también lo es, y fue hartamente denunciado por organismos internacionales, que no existen mecanismos institucionales efectivos para que los adolescentes puedan hacer denuncias ante una situación de acoso o maltrato. La propia inddhh planteó la existencia de represalias contra los jóvenes por las conversaciones mantenidas durante sus visitas en calidad de mnp o por las denuncias de las madres en la Defensoría del Pueblo. Desde la propia División Jurídica del Sirpa una funcionaria –que luego fue separada del cargo– dijo a las madres que no dieran nombres porque si ella los ponía sus hijos podían ser lastimados y le recomendó que acudieran a la inddhh donde recibiría una ayuda mejor[17].

Derechos Humanos en pantalla

"*Ha habido autores que han hablado de la existencia de dos tipos de mecanismos de defensa de derechos, los intra y los extrainstitucionales. Dentro de los últimos, sí se consideran los medios de comunicación como un medio válido para garantizar los derechos fundamentales*", explica la abogada especialista en derechos humanos Valeria España[18], "*sobre todo en contextos donde el ámbito normativo es una herramienta más, no la única, y aquí entra el formalismo con el que contamos, sobre todo en el ámbito jurídico. Los operadores jurídicos se incomodan muchísimo con la prensa, generalmente porque efectivamente se considera que entorpece los procesos. Pero dadas las condiciones actuales del país creo que es al revés, fortalece e inclusive incorpora temas a la agenda pública que de otra manera no hubiera sido posible*".

España recuerda el caso de explotación de trabajadoras bolivianas en casas de familia del barrio Carrasco.[19] "*Nosotras documentamos toda la información, estuvimos trabajando mucho tiempo, pero el impacto más grande tuvo que ver con cómo esa investigación fue llevada a nivel periodístico, tuvo mayor impacto que nuestro comunicado de prensa, incluso que de las instancias a las que buscamos acceder por la vía institucional. Porque hay una resistencia por parte de los mecanismos institucionales de aceptar o asimilar su desconocimiento en la forma en que tratan los temas de vulneración de derechos humanos, que quede visibilizado a través de la prensa es a lo que más se teme*".

17 Comisión de Derechos Humanos. Versión taquigráfica Nº 2168 de 2014. En: http://www.parlamento.gub.uy/indexdb/Distribuidos/ListarDistribuido.asp?URL=/distribuidos/contenido/camara/D20140702-0210-2168.htm&TIPO=CON

18 Entrevista realizada para este artículo.

19 http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/Bolivianas-informe-SERPAJ-VE.pdf

Por otra parte, y pensando en la década frenteamplista, la abogada señala que la crítica sobre el papel de la prensa "*es parte de la resistencia a que la izquierda política pueda ser sometida a la crítica o a la denuncia por parte de la izquierda social*". "*Por ahí los medios visibilizan prácticas que se desarrollan en gobiernos de izquierda que en definitiva no se condicen con el discurso o las propuestas políticas que se supone tendrían que tener. Entonces, esto es analizado desde una lógica perversa, en clave electoral, no tanto desde el objeto que se está denunciando*".

El planteo tiene matices, aclara la abogada, porque no todos los medios se comprometen auténticamente. Una clave para detectar ese compromiso es ver si la cobertura expone a la víctima o al ofensor, el nivel de seguimiento de los temas y el grado de investigación. "*El trabajo periodístico de investigación permite destrabar la documentación de algunos casos. La documentación de casos de violaciones de derechos humanos lleva mucho tiempo, mucho esfuerzo. Actualmente, por más que haya un trabajo muy bueno de algunas organizaciones este es, en general, de baja intensidad porque no se trabaja a tiempo competo*".

Según España, el video del Ceprilli constituye un caso paradigmático para demostrar por qué los medios de comunicación terminan siendo un recurso efectivo para el litigio estratégico de derechos humanos. "*Que el tema estuviera desnudado de esa manera permitió que cualquier pronunciamiento fuera en contra de lo que el sentido común estaba observando. Más allá de los análisis jurídicos que se hicieron luego, (*el video*) peso muchísimo y lo vemos porque en definitiva hay un punto de quiebre real en la manera de trabajar el problema de la privación de libertad de menores*".

La interpretación jurídica llevada a cabo del caso fue adecuado en opinión de la abogada. "*Estaban todos los elementos necesarios que configuran la tortura, tratos crueles, inhumanos y degradante. Si se quisiera discutir a la luz de otros instrumentos hay informes temáticos que ha hecho el profesor Juan Méndez*[20]*. Están todos los elementos, lo que de alguna forma faltaba era demostrar que esas prácticas son a-históricas y las violaciones de derechos humanos no pueden ser reducidas al período de la dictadura. Es el desafío más grande respecto de las violaciones de derechos humanos que ocurren ahora, que se renuevan, que se ven en diferentes condiciones, existe también esa impunidad que no permite superar los propios hechos acontecidos en la historia reciente del país*".

[20] Relator especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.



Montevideo, 6 de agosto de 2015

El Comité de los Derechos del Niño Uruguay y las organizaciones firmantes ante un nuevo episodio de violaciones a los derechos humanos en cárceles de adolescentes reitera:

1. Estos episodios de violencia institucional son parte de una lógica de ejercicio del poder instaurada desde hace más de 20 años en estos centros, que se han expandido y profundizado como forma habitual de práctica desde la pasada administración. Estos métodos cotidianos de trato con adolescentes detenidos son los que hemos denunciado junto a los familiares de los detenidos y a lo que se ha respondido con silencio, con ataque a los denunciantes o, directamente, con el aval u ocultamiento de las prácticas denunciadas.
2. Los protocolos internos de actuación, aprobados por el Estado uruguayo de acuerdo a la normativa internacional vigente, establecen: "*Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento*[1]."
3. La banalización de la tortura y los ataques de dirigentes sindicales a las organizaciones defensoras de ddhh toda vez que toma estado público un episodio de violencia institucional, forman parte de una triste página que aleja al sindicalismo de su otrora rol en defensa de las causas más elementales de derechos humanos. Solamente con la actuación judicial no se termina con la cultura de la tortura. Por eso es responsabilidad de los integrantes de la central de trabajadores condenar, desterrar y eliminar estas prácticas. Nada nunca puede legitimarse en el presente cuando se actúa a la sombra de las herramientas heredadas del Terrorismo de Estado.
4. Exigimos una pronta actuación de la justicia penal ante las denuncias presentadas. Exhortamos al sistema de justicia de adolescentes (jueces, fiscales y defensores) a que termine con la desidia institucional para que otorgue las garantías del debido proceso a los adolescentes privados de libertad. Demandamos más presencia en los ámbitos que correspondan para prevenir y desactivar estas situaciones.

---

1 http://www.unicef.org/panama/spanish/about_8042.html

5. Solicitamos a los partidos políticos una manifestación clara acerca de la violencia institucional en el sistema de privación de libertad adolescente y, a su vez, un cambio radical en las políticas públicas en materia de administración de justicia penal juvenil. Puesto que todos los partidos aprobaron –en los últimos años– leyes de carácter netamente regresivo, que promovieron la criminalización de los adolescentes y fomentaron el populismo punitivo. Los discursos pronunciados por actores políticos, sindicalistas y operadores del sistema de justicia son construidos bajo una misma matriz de hegemonía conservadora.

La tortura no se negocia, se denuncia y se investiga

Adhieren:

Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos - Casa Bertolt Brecht
Federación de Estudiantes Universitarios del Uruguay (feuu) - Mundo Afro
Comité de los Derechos del Niño Uruguay (cdnu) - Proderechos
Fundación Mario Benedetti - Asociación de Expres@s Polític@s de Uruguay
Red De Amigos de Luis Pérez Aguirre - Mujer y Salud en Uruguay (mysu)
Cotidiano Mujer - Mujer Ahora
Ovejas Negras - Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (Ielsur)
Servicio Paz y Justicia Uruguay (Serpaj) - El Abrojo
Centro de Archivos y Acceso a La Información Pública (Cainfo) - RebelArte
Coordinadora de Apoyo a Madres y familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos
Gurises Unidos - Agencia Voz y Vos
El Tejano - Luna Nueva - Coordinadora de Psicólogos del Uruguay (cpu)
Red Uruguaya Contra la Violencia Doméstica y Sexual - Te Digo la Otra
Defensa de los Niños Internacional (dni) - Asociación Civil El Paso
Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar (Relaf) - Ciudadanías en Red (Cire)
Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay (ipru) - La Barca
Comisión NO a la baja Flores - Comisión NO a la baja Salto
Comisión NO a la baja Lavalleja - Fundación Ricardo Zabalza
Fundación Justicia y Derecho - Grupo Teatro del Oprimido Montevideo (gto)
Minervas - Colectivo Jóvenes Armenio del Uruguay (Jadu)
Servicios y Acciones por la Infancia (sai) - Coordinadora de Feminismos
Centro de Participación para la Integración y el Desarrollo (Cepid)
Fundación Cáritas Uruguaya - Infancia Adolescencia Ciudadana (Iaci)
Sala Docente ifes (Instituto de Formación en Educación Social) Montevideo

Reforma del Código Penal: una deuda de la democracia

En diciembre de 2014 unas 70 organizaciones sociales lograron frenar la reforma legislativa del Código Penal a través de una fuerte campaña mediática[1]. Después de 70 años, el texto que suponía un cambio histórico era vergonzoso: conservaba una raíz androcéntrica y patriarcal, y no respetaba una perspectiva de derechos humanos, ni de género y generaciones, por lo tanto no hacía más que reproducir y profundizar las desigualdades sociales.

- No tomaba en cuenta las recomendaciones realizadas por organizaciones con destacada trayectoria en la defensa de los derechos de las mujeres, niños y niñas, adolescentes, y echaba por tierra los tratados internacionales que nuestro país se comprometió a respetar.
- Banalizaba los delitos sexuales que no implicaran penetración, denominándolos "delitos contra el pudor" y reducía la pena de forma que permitía la excarcelación. Restringía la penalización vigente referida a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes a los casos en que se probara la obtención de lucro o ganancia por parte del intermediario, siendo que toda forma de utilización de niños, niñas y adolescentes en el comercio sexual, aún sin la obtención de lucro, vulnera los derechos humanos. Por lo tanto, adoptaba la postura defensora de intermediarios y facilitadores de la explotación sexual.
- Reducía los "delitos contra la humanidad" a la clonación y manipulación genética, omitiendo los crímenes de genocidio, guerra y lesa humanidad aprobados por Ley N° 18.026. No incorporaba la tortura y los tratos crueles, inhumanos y degradantes

[1] Reforma del Código Penal. Declaración de las organizaciones, diciembre 2014, en: http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/comunicacion-noticia/reforma-del-codigo-penal-declaracion-de-las-organizaciones/. Firmada por: Amnistía Internacional Uruguay, Accionar entre Mujeres Guyunusa, Asociación Uruguaya de Libres Pensadores (AULP), Asociación Civil 20 de Setiembre, Asociación Civil Trazos, Casa de la Mujer de la Costa, Cns Mujeres, Centro de Archivo y Acceso a la Información Pública (CAinfo), Centro Interdisciplinario Caminos, Centro Interdisciplinario Aire.uy, Consumidores y Usuarios Asociados (CUA), Consumidores en red de confianza (REDCON), Ciudadanías en Red (Cire), Cladem Uruguay, Comisión Directiva del Centro de Investigaciones y Estudios Penales del Uruguay «Dra. Adela Reta», CIEPUR, Cotidiano Mujer, Colectivo Apostasía, Coordinadora Nacional Afrodescendiente, Colectiva Mujeres, El Abrojo, El Paso, Elbio Laxalte Terra (Portavoz de la Asociación Internacional del Libre Pensamiento – AILP), Grupo de Derecho y Género, Facultad de Derecho, UDELAR, Infancia Adolescencia Ciudadana (IACI), Iniciativas Sanitarias, Instituto Psicología de la Salud, Facultad de Psicología, UdelaR, Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, Programa Género y Cultura de FLACSO Uruguay, Programa Género, Salud Reproductiva y Sexualidades (Instituto Psicología de la Salud, Facultad de Psicología, UdelaR), Mujer Ahora, Mujeres por la Paz, Mujeres en el Horno, Mujer y Salud en Uruguay (MYSU), Red Canarias en Movimiento, Red de Mujeres Afrolatinoamericanas Caribe y Diáspora, Revista de Derecho Penal, Servicio Paz y Justicia (Serpaj), Sexur.

en los términos recomendados por los órganos de vigilancia de los tratados, ni los delitos de trata de personas y tráfico de migrantes de la Ley N°18.250.

- Desconocía los derechos reproductivos de las mujeres en tanto derechos humanos, en sentido contrario a la Ley N° 18.426 de 2008, pero además introducía como bien jurídico "la vida prenatal" incorporando la protección de la misma en el título del capítulo relativo al aborto, que persiste como delito en los artículos 325 y 325 bis del Código Penal vigente. Tampoco se incluye lo relacionado a la vulneración de derechos frente a la esterilización y la inseminación forzada, ni ante el incumplimiento en los casos previstos en la normativa sobre fertilización asistida (Ley N° 19.167).
- Asimismo, el proyecto de reforma limitaba el delito de violencia doméstica a la cometida en el "ámbito familiar", excluyendo las relaciones de noviazgo y otras modalidades de relaciones afectivas en las que las mujeres pueden ser violentadas por su razón de género; eliminaba las agravantes en casos de mujeres, niños/as y adolescentes, y omitía la creación de la figura de feminicidio.

En marzo de 2015, Mujer y Salud en Uruguay (mysu), Mujer Ahora e Infancia y Adolescencia Ciudadana (iaci) representaron a las organizaciones firmantes del citado comunicado en el 154º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh) celebrado en Washington (eeuu). En la audiencia remarcaron la preocupación existente por la carencia de un espacio adecuado para facilitar la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la nueva legislación penal.

Las peticionarias solicitaron a la cidh que emita recomendaciones para el Estado destacando los estándares internacionales que deben guiar la reforma penal vinculados a la prevención, investigación, sanción y reparación de toda forma de violencia y discriminación contra las mujeres. Por su parte, el Estado uruguayo *"reiteró su voluntad de participar en un proceso democrático y abierto incluyendo la perspectiva de la sociedad civil en la reforma del código penal"*[2].

En agosto de este año, el Poder Ejecutivo presentó al Parlamento el mismo texto que en 2010 y varios legisladores oficialistas y de la oposición introdujeron numerosas enmiendas. Si bien una bancada bicameral especial del Frente Amplio se ha reunido para comenzar a debatir el capitulado en cuatro áreas según criterios políticos (uno que estudiará la parte general del código, otro que trabajará sobre derechos humanos, otro sobre delitos informáticos y económicos y otro sobre medio ambiente), no hay visos de que el Código Penal se debata en un futuro próximo en la Asamblea General.

Con expectativas de que el Parlamento retomara el debate, esta vez promoviendo un proceso de discusión de la reforma que garantizase mecanismos de participación por parte de la sociedad civil para que el contenido del Código Penal asegure el cumplimiento de estándares internacionales en justicia desde la perspectiva de clase, género, generaciones y

[2] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH*, Washington, 2015, en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/docs/Informe-154.pdf

de derechos humanos, las organizaciones volvieron a autoconvocarse y a lo largo de este año mantuvieron reuniones periódicas que resultaron en un documento técnico-político[3].

Resta conocer los mecanismos que los y las legisladores tienen previstos para la participación y el diálogo con las organizaciones sociales, así como el procedimiento para modificar el texto del proyecto de reforma.

El *Documento de organizaciones de la sociedad civil dirigido al Parlamento ante la próxima recodificación de la legislación penal* señala que: *"Si se consigue la reforma legislativa por medio de un proceso de intercambio y discusión, en el que se obtenga también la intervención doctrinaria, la legislación resultante se adecuará mejor a valores de la sociedad y será más fácil lograr la solución de muchos nudos problemáticos, que lo que pueda alcanzarse a través del trabajo de legisladores que generalmente están apremiados por las necesidades de la materia a regular. En democracia, ellos deben facilitar que los proyectos normativos sean ponderados por la ciudadanía, puesto que en definitiva, su legitimidad depende de un consenso general en condiciones válidas".*

"Concebida la política criminal como el conjunto de procedimientos y estrategias por las cuales el cuerpo social organiza las respuestas al fenómeno criminal, el Estado ya no es el único en buscar soluciones a los fenómenos delictivos, sino que también se integra en esa tarea la población, a condición de que el Estado la organice. Por lo demás, hoy existen formas activas de incluirla en el proceso de construcción legislativa"[4] que deben ser serias y transparentes.

El documento se divide en capítulos que destacan los puntos inevitables a evaluar en una futura reforma: El derecho de la sociedad civil a la participación efectiva; Consideraciones para la codificación y la inclusión de la perspectiva de género y derechos humanos; La parte general y la parte especial del proyecto; El bien jurídico; La legislación extra código; La técnica legislativa; El principio de proporcionalidad desvirtuado; Las reformas de los tipos regulados en el código actual; Actualización de los bienes jurídicos objeto de tutela penal.

Serán puntos álgidos en este debate aquellos temas que refieren a feminicidio, aborto, explotación sexual, violencia sexual como delito de lesa humanidad, entre otras figuras delictivas. Las expertas también advierten que el nuevo Código no debe traducirse en inf ación penal ni en criminalización de la pobreza; así como critican que, en lo referido a delitos económicos y empresariales, el proyecto resulta *"conservador, decimonónico, desfasado en relación a la evolución que esta materia tuvo en el Derecho comparado y la doctrina".*

A modo de conclusión, las autoras consideran *que "ha sido positivo posponer la aprobación de una nueva codificación con el propósito de perfeccionar y abrir la participación en lo ya trabajado"*, pero que *"urge al país contar con un marco penal que garantice el cumplimiento de los derechos humanos".*

---

[3] Documento de organizaciones de la sociedad civil dirigido al Parlamento ante la próxima recodificación de la legislación penal, Montevideo, 2015, en: http://www.mujerahora.org.uy/content/ante-la-reforma-del-codigo-penal

[4] Idem.



Mauro Tomasini

La valoración judicial de la tenencia para consumo personal y el acceso de los consumidores al mercado regulado de cannabis en Uruguay

Gianella Bardazano[1]

Introducción

Desde 1974 las redacciones que el legislador ha dado al inciso segundo del artículo 31 y las interpretaciones que los tribunales han realizado del texto normativo mencionado han tenido algunas notas comunes: la estigmatización de los consumidores y la penalización como tenencias punibles de situaciones de posesión de pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas. En general, el derecho ha regulado la realidad de los usuarios de sustancias psicoactivas a través de una dicotomía que excluye el ejercicio de la libertad y la autonomía

[1] Integrante del Instituto de Estudios Legales y Sociales (IELSUR), Prof. Adj. de Filosofía del Derecho (UDELAR).

personal: enfermos[2] o delincuentes[3]. La norma que es aplicada a cada individuo sometido a la autoridad de los tribunales es el producto de la decisión de los tribunales al establecer el sentido del art. 31 dl 14.294 en la redacción dada por la ley 17.016 y, desde diciembre de 2013, en la redacción dada por la ley 19.172, determinando cuáles son los casos de tenencia no para consumo y cuáles los de tenencia para consumo.

La evolución de la redacción del texto normativo ha sido la siguiente: I) quedará exento de pena el que tuviera en su poder una *cantidad mínima*, destinada *exclusivamente* a su consumo personal (1974); II) quedará exento de pena el que tuviere en su poder una *cantidad razonable* destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la *convicción moral* que se forme el Juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado (1998); III) quedará exento de responsabilidad el que transportare, tuviere en su poder, fuere depositario, almacenare o poseyere una *cantidad destinada a su consumo personal*, lo que será valorado por el Juez conforme a las *reglas de la sana crítica*. (...) se entenderá como cantidad destinada al consumo personal hasta 40 gramos de marihuana[4].

Según los resultados de investigaciones realizadas en los últimos años, la situación de los usuarios frente al sistema penal puede caracterizarse por la criminalización del consumo a través de la interpretación judicial restrictiva del inciso segundo del art. 31 y por la pena-

2 *"La legislación nacional no quiere castigar penalmente al drogadicto como tal, porque se lo considera un enfermo, ello lleva ínsito la necesidad de evitar la judicialización de algunas situaciones, dentro de un ámbito en el cual no puede caber duda que el único perjudicado es el individuo y no la "salud pública" (bien jurídico protegido), o más específicamente la comunidad dentro de aquella"* (TAP 2; Sent. 102/2007, 269/2007, 47/2008, 351/2008, 8/2010, entre otros).

3 A vía de ejemplo, transcribimos la argumentación judicial que justifica la decisión de castigar como tenencia no para consumo la tenencia de 11, 42 gramos de marihuana por un individuo y 13,79 gramos de la misma sustancia por otro (TAP 1er. Turno, sent. 235/2008): *"la cantidad es escasa, pero (...) la incautada a los dos (que vinieron juntos con el mismo propósito, lo que habla de una tenencia en 'común' y aun la incautada a cada uno (...) exceden las 'necesidades mínimas' del consumo personal que declaran, porque impide catalogarlos como adictos. Incluso en el caso* [de quien tenía en su poder la cantidad menor] *no puede soslayarse que lo que tenía era poco pero suficiente cuando menos para el armado de 30 cigarrillos, por más que fueran gruesos, como dice convenientemente que los hace. (...) se configura claramente un caso de tenencia, sancionado por la ley en su art. 31".* Agrega el tribunal: *"...la apariencia de 'consumidor' esconde a un verdadero traficante, que obviamente no tendrá en su poder cantidades por encima de las corrientes para uso personal (...). Es decir que en tren de especulaciones, es también posible que el traficante (pequeño y/o grande), lleve consigo solo pequeñas cantidades, para evitar la sanción más grave. Por tales motivos, parece preferible optar por aplicar la figura jurídica que más se adecua a los hechos concretos dados por probados en autos. Y esta es la tenencia en cantidades superiores a las de consumo personal".*

4 La redacción de 2013 agrega a lo que no se considera comportamientos punibles la tenencia en el hogar de la cosecha de hasta seis plantas de cannabis de efecto psicoactivo obtenidas de acuerdo con lo dispuesto en las disposiciones relativas al autocultivo en la misma ley, así como la cosecha correspondiente a los integrantes de un club de membresía autorizado conforme la legislación y la reglamentación respectiva.

lización de todas las formas de acceso a sustancias psicoactivas[5]. Dedicaremos este informe a la actualización de esos datos, teniendo en cuenta la incidencia de la ley 19.172 en la jurisprudencia (aún escasa) de los tribunales penales. Asimismo, agregaremos unas breves consideraciones acerca de la implementación de los diferentes mecanismos de acceso al mercado regulado de cannabis.

La determinación de la tenencia para consumo por los tribunales

La interpretación judicial de la ley en el campo de aplicación de la tenencia para consumo ha implicado una presunción contraria a la irrelevancia penal de un rango de comportamientos vinculados al consumo, esto es, una presunción contraria a la libertad, que se manifiesta en los argumentos empleados en la justificación de las decisiones respecto del alcance de la excepción del inciso segundo del artículo 31. A los efectos ilustrativos, transcribiremos un fragmento del discurso judicial anterior a la aprobación de la ley 19.172 y uno posterior a su sanción. Se consigna la argumentación del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de 2do. Turno en ambos momentos, de forma de ilustrar la incidencia de la nueva redacción en el cambio de valoración judicial de la tenencia para consumo personal.

Argumentación anterior a la vigencia de la ley 19.172:

"...establecer cuándo una cantidad es razonable para consumo personal siempre será de apreciación subjetiva por el observador, pero lo que no puede serlo es el criterio o vara con la cual se mida su eventual afectación a la seguridad comunitaria de la salud. Así, se debe calibrar si el caso ingresa en la situación de un enfermo (adicto), que se mueve con su "salvavidas" a cuestas o a quien se le incauta en determinado lugar (su escondrijo de droga), una cantidad que eventualmente por una cuestión de simple lógica, podrá ser más voluminosa que la que se lleva consigo, por las reglas naturales de la vida cotidiana, pero no ilimitadamente más (...). Así las cosas la pregunta que corresponde es ¿es posible que el enjuiciado consuma [la cantidad incautada] *en dos o tres días? La respuesta es evidente, ninguna persona podría drogarse de esa forma sin que lo lleve al quebranto de la salud. No puede menos que admitirse que se trata de una cantidad, que de ser para consumo propio, alcanzaría para drogarse por lo menos un mes. ¿Qué se puede argumentar? Que su adicción lo traiciona y entonces acopia desmesuradamente. Posible, pero inverosímil. En ese estado de situación ¿puede valorarse dicha droga y su forma de acopio como cantidad razonable exclusivamente para su consumo? En opinión de la Sala no, porque es un volumen acumulativo y, de sospechosa forma de acopio, tendiente al fomento a largo plazo del vicio, lo que lleva insito riesgos sociales propios y también ajenos, por lo cual queda fuera de la excepción legal a la*

[5] Bardazano, Gianella; *"Se presume culpable. Sobre la justificación de las decisiones judiciales relativas a la interpretación del artículo 31 del decreto ley 14.294 en su redacción dada por la ley 17.016"*, en AAVV; Aporte universitario al debate nacional sobre drogas, Montevideo, CSIC-UdelaR, 2012, pp. 39-61. Bardazano, Gianella y Salamano, Ignacio; *"Respuestas estatales a los usuarios de sustancias psicoactivas en Uruguay: entre la alternativa y la profundización de la guerra contra las drogas"*, en Pérez Correa, Catalina (coord.); Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina, México, Fontamara, 2014, pp. 275-308.

penalización de la tenencia de estupefacientes, que se limita a una cantidad razonable para el consumo propio y actual" (t ap 2, Sent. 102/2007, 269/2007, 47/2008, 351/2008, entre otras decisiones en las cuales se reitera el argumento).

Argumentación posterior a la aprobación de la ley 19.172:

"...la Sala reiteradamente se ha expedido sobre el criterio que entiende por una cantidad razonable para consumo (...) concepto que no ha variado con la nueva redacción (...), salvo para el caso específico de la marihuana (...). Evidentemente establecer cuando una cantidad es razonable para consumo personal siempre será de apreciación subjetiva por el observador, pero lo que no puede serlo es el criterio o vara con la cual se mida su eventual afectación a la salud comunitaria. La evolución del tema pasó de un mínimo para consumo a una cantidad razonable y, ahora, a una que determine el Juez en función de las reglas de la sana critica. Así, se calibra generalmente que un caso ingresa en esa situación cuando el enfermo (adicto), se mueve con su "salvavidas" a cuestas con lo que podría estimarse como dosis adecuadas a su dependencia a los estupefacientes o, una cantidad que eventualmente podrá ser más voluminosa que la que acostumbra a llevar consigo en forma ambulatoria cuando se incauta en determinado lugar (escondrijo de droga), pero en todo caso no mucho mayor (...). La anterior redacción que le dio el artículo 3 de la ley 17.016 al artículo 31 fue un aporte para mejorar el criterio de evaluación de lo que puede entenderse por un "mínimo" de posesión permitida para el consumo personal del drogadicto, tratando con ello de evitar el encasillamiento puntual –mínimo igual dosis– para dar lugar a un mayor espectro mirando a lo "razonable" a criterio del juzgador, pero de ninguna manera tal cosa implicaba una apertura para el acopio o derechamente para la tenencia de sustancias estupefacientes, puesto que la regla general era y es la prohibición expresa del acopio por ser sustancias peligrosas para la Salud Pública. Por tanto, ese criterio general sigue plenamente vigente (...). Cuando se tomó la decisión de iniciar el juicio a los dos involucrados en la causa por parte del Señor Juez de primera instancia[6], la misma era totalmente ajustada a derecho, ya que cada uno de ellos tenía en posesión más 25 gramos de marihuana, cantidad que sin lugar a la menor duda era acopio prohibido puesto que habilitaba a armar más de cincuenta "porros", los cuales no se pueden fumar a corto plazo. (...) El concepto pacíficamente admitido de cantidad razonable, que bien puede ahora asimilarse al fijado en la ley como "cantidad valorada en función de la sana crítica", refiere al corto plazo mientras que lo que les fuera incautado a los encausados de autos es un volumen para acumular, tendiente al fomento a largo plazo del vicio, lo que lleva insito riesgos sociales propios y también ajenos, por tanto, sin mucha profundización quedaba fuera de la excepción legal a la penalización de la tenencia de estupefacientes, que se limitó a una cantidad razonable para el consumo propio y actual valorado con un criterio de razonabilidad por el juzgador, que (...) ahora podrá llamársele "en base a las reglas de la sana crítica". (...) Ahora, el tema cambia dramáticamente en relación a la marihuana, porque allí la ley en el inciso tercero de la nueva redacción del artículo 31 fija, taxativamente, cual es esa cantidad permitida para consumo personal, quitándole la facultad

[6] La decisión de primera instancia es anterior a la vigencia de la ley 19.172.

de valoración al juez (...). Entonces, la conclusión es que aquella cantidad de droga que resulta un claro acopio prohibido y por ello encarta una conducta delictiva por posesión en relación a otros estupefacientes, para la marihuana no lo es (...). En efecto, con 40 gramos de marihuana se pueden armar, más o menos, entre 80 y 90 "porros", por tanto no es una cantidad para consumo a corto plazo sino acopio, pero la ley es inequívoca en cuanto a los gramos autorizados, por lo cual el intérprete no puede desatender su tenor literal en busca de su eventual espíritu" (tap 2, Sent. 122/2014, 15.05.14).

El cambio en la legislación –por el momento– no ha producido un cambio en la valoración del comportamiento que se juzga, ni en la consideración del usuario como enfermo; por el contrario, la presunción relativa al cannabis establecida en la nueva redacción es interpretada como una autorización al acopio, a la vez que se anuncia una interpretación taxativa de la cantidad establecida, que podría suponer que cantidades superiores a 40 gramos no fuesen valoradas teniendo en cuenta la eximente de pena del inciso segundo. A su vez, de la argumentación se desprende la escasa trascendencia de la modificación de la redacción relativa al método de valoración de la prueba incorporando la referencia a las reglas de la sana crítica.

El acceso al mercado regulado

La ley 19.172 eliminó la contradicción relativa a las formas de acceso exclusivamente respecto del consumo de cannabis, en el entendido de que a pesar de que el consumo no estaba prohibido ni era perseguido penalmente (con los matices que esta afirmación conlleva, habida cuenta de los criterios judiciales expuestos en el apartado anterior), los comportamientos dirigidos a la obtención del cannabis para consumo sí lo eran. De este modo, estableció excepciones a la prohibición en cuanto al autocultivo, los clubes de membresía, el expendio para uso medicinal y el expendio para uso recreativo, siempre que se trate de personas mayores de 18 años que se encuentren inscriptas en los Registros que lleva el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (ircca). La ley ha sido reglamentada por los Decretos 120/2014 (cannabis psicoactivo de uso no médico, registros, ircca), 370/2014 (cannabis no psicoactivo) y 46/2015 (usos científico y medicinal).

Ante la realización de procedimientos policiales abusivos y a los efectos de adecuar el accionar policial a la nueva normativa, fue aprobado por el Ministerio del Interior en agosto de 2015 un protocolo de actuación.

Los clubes cannábicos de membresía y la producción doméstica de cannabis destinada al consumo personal fueron las áreas del mercado regulado que presentaron el mayor avance hasta el momento. El 1º de octubre de 2015 –a casi dos años de la sanción de la ley– fueron otorgadas por el ircca dos licencias de producción de cannabis como especialidad vegetal controlada con acción psicoactiva para su dispensación en las farmacias que vayan a ser habilitadas. No está claro cuándo será implementada la dispensación para uso recreativo

en las farmacias. Según datos de la VI Encuesta Nacional de Hogares sobre Consumo de Drogas, en cuanto a la forma de acceso al cannabis, el 66% de quienes han consumido en los últimos 12 de meses ha estado *"vinculado directa o indirectamente con el narcotráfico"* y uno de cada cinco de quienes en el mismo período adquirieron el cannabis en el mercado ilegal, estuvo alguna vez ante una situación de violencia mientras lo hacía[7]. Es decir, la mayor parte de los usuarios de cannabis no cuentan aún con una forma de acceso disponible de las sancionadas a fines de 2013 por la ley 19.172. Sin duda, el próximo año será central en relación a la evaluación de la aplicación e implementación de la ley con relación a algunos de los objetivos declarados en oportunidad de su aprobación: impacto positivo en la salud de los consumidores como consecuencia, entre otras acciones, del control de la calidad de la sustancia y la disminución de los contactos de las personas con los circuitos ilegales.

7 http://www.infodrogas.gub.uy/

Olvidamos lo que fuimos
Visita de los Comisionados del Comité de los Derechos del Niño-ONU

Del 22 al 26 de junio, Sara Oviedo y Jorge Cardona, Comisionados del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, visitaron nuestro país. Mantuvieron reuniones con diferentes agencias del Estado (Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, Oficina de Planeamiento y Presupuesto (opp), entre otras), parlamentarios, actores políticos, y muy especialmente un encuentro con niños, niñas y adolescentes.

La misión tuvo como punto focal, dialogar y visibilizar las recomendaciones realizadas por el organismo internacional en la última revisión del país. Las mismas fueron publicadas el 5 de marzo de este año, y recogen las observaciones que el Comité produjo.

En este sentido, Jorge Cardona afirma que se deben generar las condiciones de probabilidad para que las recomendaciones se asienten en la sociedad.[1] Abandonar el paradigma tutelar, anclado en el asistencialismo y el autoritarismo de la situación irregular, significa remover y actualizar las estructuradas y sistemas de protección de derechos. La participación de los niños, niñas y adolescentes, es un factor clave, para incluir a los mismos en la toma de decisiones que tengan que ver con la construcción de políticas públicas sobre infancia y adolescencia. "*Debemos tratarlos como sujetos de derecho –no solo pregonar que lo son– y pensarlos como actores sociales. Cuando no los escuchamos salimos perdiendo. Ellos tienen una voz fresca, una sabiduría especial, una voz más ligada a la inclusión, menos condicionada por intereses y prejuicios, una voz auténtica*",[2] opinó Sara Oviedo.

Otro tema que estuvo en la agenda fue la situación del sistema carcelario juvenil. Para Cardona "*Las nuevas autoridades del Sirpa son conscientes de que las torturas se han producido, no lo niegan, pero los torturadores siguen trabajando ahí dentro. No ha habido la purga que se debió hacer. Uno de los obstáculos es el sindicato [suinau], que impide remover a los funcionarios* [acusados de malos tratos]*; los directores y el personal no están calificados para trabajar con adolescentes. Es necesaria una reforma profunda del personal del Sirpa para que haya personas que sepan tratar con adolescentes*".[3] Mientras que para Oviedo "*Los casos de tortura son la máxima expresión de otras violencias y estigmatizaciones que se ejercen hacia los adolescentes. Seguimos manejando* [para con ellos] *una concepción de que nos molesta como se visten, la música que escuchan, como se expresan y como toman los espacios públicos. Para que las recomendaciones que hacemos queden enraizadas en el país, los temas de los adolescentes deben comenzar a ser parte de la agenda nacional*".[4]

[1] Azul Cordo (26/06/2015). *En busca del tiempo perdido*. La Diaria. En: http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/06/La-diaria.-cr%C3%B3nica-NNA-CDN.pdf

[2] Ídem.

[3] Ídem.

[4] Ídem.

Derechos económicos, sociales y culturales



Mauro Tomasini

Salud



Mauro Tomasini

Perspectivas y proyecciones de la Salud Mental en el Uruguay

Mag. Psic. Cecilia Baroni[1]

"Un mundo donde quepan todos los mundos"

(EZLN)

De jaurías y ciertos olvidos...

El 2015, en relación con la problemática de la salud mental y los derechos humanos, comenzó con un hecho que conmovió a la opinión pública e hizo recordar que en Uruguay aún existen personas que viven o están internadas en asilos y manicomios del Estado, en situaciones deplorables.

Es importante señalar que el hecho de que muriera una persona atacada por una jauría de perros[2] logró dar visibilidad a las condiciones de internación así como el estado de olvido y abandono en el que viven las personas que se encuentran en el entrecruce de la locura y la pobreza.

Ante esta situación, varias organizaciones, grupos y colectivos[3] que han venido trabajando en la defensa de los derechos humanos referidos a la atención en salud mental exigieron:

[1] Prof. Adj. Magíster en Psicología y Educación. Docente e investigadora de la Facultad de Psicología, UdelaR. Integrante del colectivo Radio Vilardevoz. Cursando el Doctorado de Historia de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y realizando su Tesis en relación con la Historia del proceso de desmanicomialización en el Uruguay.

[2] El 25 de marzo muere en la Colonia Etchepare Óscar Greco, luego de ser atacado por una jauría de perros. La situación denunciada implicó que la jueza Viviana Granese –Juzgado Letrado de San José de 1er. Turno– intimara a: *"además de que se resuelva la situación de los perros abandonados en las colonias, que se proceda a la redistribución de los pacientes que viven en los pabellones 24, 29, 30, de Etchepare (...) por encontrarse en situación de riesgo físico y mental y absolutamente vulnerados en sus derechos humanos". "Este fallo pone en evidencia la problemática que, lejos de ser una situación puntual, plantea las condiciones de cuidado, atención y tratamiento que han venido recibiendo las personas en situación de pobreza y con padecimiento mental"* (Comunicado de prensa Radio Vilardevoz, 31 de marzo, 2015).

[3] Son de destacar aquí la Asamblea Instituyente por Desmanicomialización, Salud Mental y Vida Digna, el Movimiento Salud para Todos y Radio Vilardevoz, entre otros.

- El cierre de las colonias Etchepare, Santín Carlos Rossi y el Hospital Vilardebó, por considerar que pertenecen a un paradigma ya perimido, centrado en la enfermedad y el encierro como modo de abordaje y tratamiento de los padecimientos psíquicos.
- La reactivación del debate público en torno a la necesidad de una nueva Ley de Salud Mental, ya que la ley vigente, conocida como *"Ley del Psicópata"* (1936), no contempla los avances técnico-teóricos ni jurídicos que se han logrado hasta el momento tanto a nivel nacional como internacional, incluyendo, entre otras cosas, que las personas no pierdan la calidad de sujeto de derecho bajo ninguna circunstancia.

Si bien en nuestro país –desde 1986–, con la creación del Plan Nacional de Salud Mental se viene intentando cambiar el paradigma actual por un modelo de atención centrado en la promoción y atención de la salud; tanto el presupuesto destinado al mismo como los diferentes intereses puestos en juego han impedido que se llevaran adelante cambios importantes en pro de su implementación. No obstante, algunas propuestas contempladas en dicho Plan sí se han podido concretar, como la descentralización de la atención a nivel de policlínicas, así como el fortalecimiento de algunos Centros Diurnos, la creación de Casas de Medio Camino y las internaciones de no más de sesenta días, lo cual ha permitido que en la actualidad haya disminuido la cantidad de personas internadas por tiempo prolongado.

A su vez, la creación en el año 2005 del Ministerio de Desarrollo Social (mides) y la diversidad de programas que desde el mismo se desarrollan para la atención de personas en situación de vulnerabilidad ha colaborado, no sin dificultades, a que las personas que están en condiciones de doble exclusión por ser "locos y pobres" cuenten hoy en día con otros soportes. Nos referimos, por ejemplo, a poder acceder a Centros Diurnos y/o Nocturnos (refugios, etc) y a las diversas actividades socioculturales que se promueven, así como a alguna experiencia laboral o educativa por medio de programas como Uruguay Trabaja o Fortalecimiento Educativo.

Por otra parte, el rediseño del Hospital Vilardebó, hacia 1997, luego del cierre del Hospital Musto en 1996 y su transformación en "hospital de agudos" (en tanto centro que garantice la atención en situación de crisis con internaciones cortas) ha generado, en este sector de la población y ante la falta de políticas de rehabilitación e inclusión social,[4] un fenómeno denominado "puerta giratoria" en el que las personas que no cuentan con sostén familiar o comunitario realizan un circuito entre internaciones, calle o refugios. Situación que denota que el abordaje médico-psiquiátrico centrado en la administración de psicofármacos y la falta de centros o espacios de inclusión para desarrollar otro tipo de abordajes no colaboran con los procesos de salud de las personas en situación de vulnerabilidad psíquica

[4] Cabe aclarar aquí que existen, y en este período hemos visto el incremento de diversos espacios y propuestas de inclusión, sostén y referencia para personas con padecimiento psíquico. La mayoría son de carácter autogestionado y muchas veces sólo cuentan con el apoyo y reconocimiento de la Universidad de la República en tanto son consideradas tareas de extensión y/o investigación universitaria, evidenciando así la falta de políticas y de articulación existentes en la temática.

y social, y contribuyen a la cristalización del estigma de la "enfermedad mental" y de la locura unida a la noción de peligrosidad.

"No hay peor ciego que el que no quiere ver"

(Dicho popular)

Si se recorren diversas instituciones de encierro (cárceles, hospitales psiquiátricos, asilos, etc.) no se tarda en pensar (a partir de que se ve, se siente, se huele y se vive en las mismas) en "depósitos de gente", "campos de concentración", "guetos de pobres". Si a esto se suma que los problemas que genera el encierro (ansiedad, angustia, etc.) son apaciguados con psicofármacos y que muchas veces estos se convierten en parte de un "mercado interno" para sobrellevar las internaciones o encierros prolongados, comenzamos a entender por qué las personas que están allí (internadas o viviendo) se mueven y reaccionan lentamente, deambulan en busca de nada y de todo, dejando pasar el tiempo que parece no pasar... esperando una visita o simplemente que termine el día.

Si a la medicación le sumamos (en los hospitales psiquiátricos o clínicas privadas) la sobreindicación de electroshocks (micronarcosis o terapia electroconvulsiva), las lógicas autoritarias y/o arbitrarias (que junto al encierro y aislamiento de la personas como parte del proceso terapéutico dan paso a la impunidad de cierto tipo de procedimientos: traslados, cambios de sala, y otros), la falta de información y del acompañamiento necesario para entender y procesar el tratamiento a realizar así como para la comprensión de lo que está sucediendo, es posible ref exionar acerca de un modelo perimido centrado en la enfermedad mental, que se sigue sosteniendo la mayoría de las veces en discursos biologicistas y en la falta de un mayor presupuesto para la salud. Discursos que generan prácticas que sustentan y reproducen lógicas manicomiales más allá del ámbito en el que se encuentren.

El estado deplorable de los edificios, la situación de aislamiento y abandono de las personas, en una recorrida de alguien externo a la institución, hacen que se realicen pedidos varios, como una monedita para hablar por teléfono, comprar tabaco, zapatos o ropa de abrigo, jabón, desodorante o algo para comer. Se reproducen y refuerzan así lógicas de mendicidad que van generando la pérdida de dignidad –entre otras cosas– produciendo sujetos pasivos y sin posibilidad ni siquiera de pensar que tienen derecho a vivir de otra manera.

En agosto visitó nuestro país, invitada por el Centro de Investigación en Psicoterapias y Rehabilitación Social (cipres), la psicóloga Marcela Vernier, de Italia, donde hace ya más de treinta años se inició un proceso de desmanicomialización que ha incluido el cierre de manicomios, y que en la actualidad es ejemplo e inspiración para el mundo entero. Al recorrer el Vilardebó una mujer se le acercó y claramente angustiada le pidió, insistentemente, que intercediera para que no le hicieran electroschok. El espanto y la impotencia dieron

paso al llanto y a un largo abrazo... y a la pregunta que una y otra vez se hace la gente que se acerca al Vilardebó: *¿por qué los tienen así?*

Se sufre la soledad y la arbitrariedad de muchos de los funcionarios que según *"como te portes"* dejan o no hacer tal o cual cosa, ir a tal o cual taller, se sufre estando encerrado y se sigue sufriendo al salir a la calle, a los refugios o en las llamadas "casas de salud", que en su gran mayoría no cuentan con habilitación del Ministerio de Salud Pública (msp).

Se sufre la infantilización y se siente el abuso. En el Hospital: *"Si te portas bien, te dejo salir"*. En la "casa de salud": *"Si no sacás la basura, no podés salir hoy"*.

Se amenaza: *"Si seguís así te vamos a mandar a la Colonia"*, *"Portate bien que si no viene la doctora y te da un inyectable"*.

Se estigmatiza: *"A este ya lo conocemos y está de vivo"*. Se genera miedo y se anula al sujeto. Y a veces la violencia es tanta que estalla en los muros y alguien escribe: *"A la guardia le voy a atar la cabeza con las manos"*, *"Yo voy a desmanicomializar este p... hospital y voy a empastillar a todos los p.... técnicos"*.

Algunos avances y algunos obstáculos

Durante 2005 y a partir del primer gobierno del Frente Amplio, en nuestro país se impulsó la propuesta de una nueva reforma de la salud a través de la implementación de un Sistema Nacional Integrado de Salud (snis). En este marco se realizó "una actualización"[5] del pnsm que quedó plasmado en el documento *"Salud mental en la emergencia social y en el nuevo modelo asistencial"*, elaborado por la Comisión Asesora Técnica del Programa.

En este contexto y desde las estructuras de gobierno, en 2007, se ref ota la Comisión Asesora Técnica Permanente del Programa Nacional de Salud Mental del msp, en la que participaron diversos sectores en el diseño y redacción de un Anteproyecto de Ley en Salud Mental que fuera publicado en 2009. Esta propuesta de Anteproyecto fue tomada desde la sociedad civil y específicamente por el colectivo nucleado en Radio Vilardevoz[6] (1997), el cual decide realizar la campaña "Rompiendo el silencio" durante el año 2011 para promover el debate público de la propuesta. Por otra parte, desde la UdelaR diversos colectivos preocupados por la temática de la salud mental y por la participación de los propios im-

[5] Ginés, A. (2013), *"Salud mental en la perspectiva del Sistema Nacional Integrado de Salud"* en De León, N. (comp.), *Salud mental en debate* (pp.37-50).

[6] En la actualidad, con 18 años de trayectoria, este colectivo se ha convertido en referente clave para poder pensar otras lógicas y prácticas en la producción de dispositivos alternativos en salud mental. Insistentemente, ha aportado a problematizar, por los propios "beneficiarios" de las mismas, algunas prácticas naturalizadas en dicho campo. Vilardevoz ha logrado que un saber que no circulaba, por estar sometido a otros saberes a la vez que encerrado y alejado de los circuitos comunicacionales, comience a hacerlo, generando con este movimiento que sean los propios estigmatizados en el lugar de "locos peligrosos" o "delirantes" los que den cuenta de las problemáticas que se viven cuando se es "loco y pobre".

plicados en el tema, generan algunas propuestas tanto de investigación como de extensión que, a diferencia de otras experiencias alternativas, han logrado perdurar en el tiempo cumpliendo en la actualidad entre tres y cinco años de existencia. Cabe resaltar a los colectivos de "Bibliobarrio" (2010) y "La grieta" (2008). Varios integrantes de este último durante 2012 llevaron adelante la propuesta *"Pasado, presente y futuro en políticas de salud mental"*, la cual implicó instalar el debate acerca de la salud mental en diversos puntos del país y culminó con la publicación *Salud mental en debate*.[7]

Durante el año 2012, varios colectivos se nuclean y fundan la Asamblea Instituyente por Salud Mental, Desmanicomializacion y Vida Digna,[8] promoviendo, entre otras cosas, la existencia de una nueva Ley de Salud Mental en el Uruguay y la realización de diversas actividades, entre las que se destacan la Marcha por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna y el Encuentro Antimanicomial.

Todo este movimiento, ante el tratamiento mediático que tuvo el problema de la jauría de perros y la muerte de Óscar Grecco en la Colonia Etchepare, permitió que esto último no pasara desapercibido y que las organizaciones mencionadas solicitaran al msp medidas concretas acerca de las condiciones de internación y la reactivación del trabajo en torno a una nueva Ley.

En marzo, el msp, a través del propio ministro, Dr. Basso, convocó a diferentes actores a crear el Grupo de Trabajo (gt) sobre Salud Mental y Derechos Humanos con el objetivo de *"en no más de tres meses"* presentar un documento con lineamientos para una nueva ley de salud mental a ser presentada en el Parlamento.[9]

7 De León, N. (comp.) (2013), *Salud mental en debate*. UdelaR CSIC, artículo 2.

8 Organizaciones perteneciente a la Asamblea al momento de su fundación: Colectivo La Grieta: Salud Mental y DDHH (2008), Colectivo Radio Vilardevoz (1997) Bibliobarrio (2005), Unión Ibirapitá (1998), Grupo de Acción por la despatologización trans, Comisión de Salud Mental y DDHH del CEUP, Payasos Medicinales, Grupo De la Esperanza (1986), Espacio de Promoción de Salud El Roble, Sociedad de Psicología de Salud Pública, Centro Félix Guattari, Proyecto "Clinica, territorio y entramado social" del Instituto de Fundamentos y Métodos en Psicología, Proyecto "Salud Mental y Derechos Humanos" del Instituto de Psicología Social, Proyecto "Esquizoanálisis: clínica y salud mental en el Uruguay del nuevo milenio" del Instituto de Psicología Social, Proyecto Psicología Política Latinoamericana del Instituto de Psicología de la Salud, Grupo de Psicología de la Liberación-Uruguay.

9 A dicha convocatoria concurrieron integrantes del Área Programática para la Atención en Salud Mental y de la Comisión Asesora Técnica Permanente, integrantes de la División Salud Mental de ASSE, Universidad de la República (UdelaR), Federación de Funcionarios de Salud Pública, el Colectivo Vilardevoz, la Asamblea Instituyente (por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida Digna), Grupo ASUMIR, Colegio de Abogados, Sociedad de Psiquiatría del Uruguay (spu), Coordinadora de Psicólogos del Uruguay (cpu), Comisión Honoraria de Patronato del Psicópata, Inspección General para la Asistencia de Psicópatas, Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República, Centro de Investigación en Psicoterapias y Rehabilitación Social (cipres) y representantes del Consejo Directivo y Equipo Técnico de la Institución Nacional de Derechos Humanos (inddhh). Cabe aclarar que durante los meses de trabajo se fueron sumando más organizaciones o sectores de trabajo de diversos ministerios, como el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerios de Trabajo, etc.

Durante el período de trabajo se fueron sumando organizaciones al gt y finalmente se aprobó el documento *"Aportes para los contenidos de una nueva Ley de Salud Mental de Uruguay"* (21/7/15) en el cual quedaron plasmados algunos consensos y algunas diferencias entre los involucrados. Lo más significativo de este proceso es que, a diferencia de otros momentos históricos donde también fueron elaboradas propuestas de Anteproyectos de Ley,[10] este es el primer documento que llega al Parlamento en carácter de "insumos necesarios" para la elaboración de una nueva Ley de Salud Mental.

Esto significó un nuevo impulso para que las organizaciones y colectivos pudieran hacerles llegar sus puntos de vista a los parlamentarios. De las actividades que se realizaron cabe destacar, en agosto, el Desembarco de Radio Vilardevoz[11] en el Anexo del Palacio Legislativo, donde participaron de la mesa central Marcos Carámbula (presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Senadores), Luis Gallo (presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados), Berta Sanseverino (vicepresidenta de la Comisión de ddhh de la Cámara de Representantes) y los diputados Óscar Andrade (titular) y Gerardo Nuñez (suplente).

Vilardevoz presentó ocho razones[12] por las cuales es necesario cambiar el marco jurídico en nuestro país:

1. El anacronismo de la existencia *"de espacios de segregación y encierro"*, y exige la creación de *"más espacios de salud en la comunidad"*;
2. La paradoja de tener un sistema de salud mental que *"sigue centrándose en la enfermedad con un enfoque biologicista, ignorando el sufrimiento psíquico, la capacidad y los recursos sanos de las personas";*
3. *"El uso indiscriminado de electroshock y la falta de fundamentos terapéuticos primando cuestiones técnico administrativas (tiempo de internación, cantidad de camas disponibles, etc.). Es una acción terapéutica agresiva, invasiva, poco efectiva, que genera efectos secundarios graves en la salud integral de la persona. Impone y no reconoce la voluntad de la persona y/o su familia"*;
4. Propuso que desaparezca la figura del "Inspector del Psicópata" existente en la ley vigente, y se cree un Órgano Revisor de los Derechos Humanos, autónomo, impres-

[10] Nos referimos a la propuesta de Anteproyecto de Ley sobre atención a personas con trastorno mental, realizada en 1997 por los Drs. Psiq. Montalbán, Pouy, De Pena y el Dr. Abog. Otonelli y a la propuesta de Anteproyecto de Ley de Salud Mental, realizada en 2007 en el marco de la Comisión Asesora Técnica Permanente (cat p), por el Grupo de Trabajo conformado por: abogada Judith Kakuk, el Lic. Nelson De León y la Psic. Cristina Antúnez entre otros.

[11] Vilardevoz cuenta con un dispositivo de intervención psicosocial denominado "Desembarco". Los vilardevocenses toman la figura de la "nave de los locos", barco que se utilizaba como método durante la Edad Media para deshacerse de los locos mandándolos a alta mar, para al llegar a algún lugar poder contar su travesía y compartir sus peripecias y vivencias durante el viaje.

[12] Boletín Especial Vilardevoz: Desembarco en el Parlamento, agosto, 2015.

cindible para cumplir con el control sobre las condiciones e indicaciones de este o cualquier tratamiento;

5. Enuncia que *"la pobreza, la calle, la indigencia profundizan y generan mayores dificultades para la integración social. La salud mental debe ser considerada de modo integral, siendo las condiciones materiales y físicas de existencia, fundamentales para cualquier proceso de atención y rehabilitación"*. Entendiéndose que, sin esto, existe vulneración permanente de los derechos humanos básicos. Para modificar esto es necesario generar *"políticas intersectoriales e interinstitucionales que den respuesta a estas problemáticas"*;
6. Señala que en la actualidad *"son mínimas las oportunidades de inserción laboral para personas con padecimiento psíquico"*. Proponiendo *"políticas de inclusión laboral, que contemplen las capacidades de trabajo de las personas con padecimiento psíquico, promoviendo jornadas flexibles (4 a 6 horas), tareas y remuneración acorde. También entendemos importante fomentar las experiencias de autogestión, cooperativismo, que aportan al desarrollo de la economía social y a los procesos de rehabilitación e integración"*;
7. Plantea que *"la situación de abandono en la que se ha dejado a la salud mental, también ha afectado el buen desempeño de los trabajadores, que sostienen y reproducen lógicas de encierro"* y que es clave, en un cambio de modelo, la *"participación activa de los trabajadores, que incluya espacios de formación y cuidado, desde una perspectiva de derechos humanos"*;
8. Explicita que *"el Estado debe garantizar y promover la participación de las personas con padecimiento psíquico y usuarios de salud mental en el diseño, aplicación y seguimiento de las políticas en salud mental. La participación es un pilar fundamental que profundiza la democratización de la salud y aporta a los procesos de construcción de ciudadanía"*.

Por último, alerta de que *"aún persisten imaginarios sociales que estigmatizan a los locos como peligrosos, delirantes, alienados, psicópatas"*. Se plantea que un nuevo marco jurídico permitirá instituir "*otros modos de nombrar la locura*" y promover políticas activas de educación, comunicación y cultura que cuestionen estos estigmas.

En setiembre la Asamblea Instituyente por Desmanicomialización, Salud Mental y Vida Digna presentó una propuesta de Anteproyecto de Ley de Salud Mental. La misma plasma los posicionamientos de diversos colectivos proponiendo claramente que el Órgano Revisor de ddhh se ubique por fuera de la órbita del msp garantizando así la autonomía del mismo respecto a la conf uencia de intereses que podrían existir si este funciona bajo la égida del Ministerio. A su vez, desde junio la Asamblea impulsó una campaña de recolección de firmas "por una nueva Ley de Salud Mental y otro modelo de atención" a

presentarse en el marco de las celebraciones del Día Internacional de la Salud Mental así como ha organizado jornadas de intercambio con Funcionarios de Salud Pública (ffus) y del pit-cnt, en particular con la Comisión de Discapacidad del Sindicato Único Nacional de la Construcción y Anexos (sunca).

Como otro gran avance de este período cabe destacar el cambio de postura, con respecto a períodos anteriores, de la Sociedad de Psiquiatría del Uruguay (spu) la cual, a través de sus representantes pudo correrse del *"férreo corporativismo (...) y la defensa a ultranza de su poder instituido"*[13] para dar lugar a un proceso de discusión en el que todos los actores involucrados debieron ceder en algo para llegar a una propuesta consensuada.[14] Que la spu aceptara impulsar una nueva ley y no un rediseño y reorganización de los servicios, como manifestó en primera instancia, así como que participe en la discusión de la creación de un Órgano revisor, sus competencias y ubicación con respecto al Ministerio (fuera o dentro del mismo), son avances más que importantes en la materia.

Por otra parte, es de destacar la participación de representantes en diversos espacios de trabajo, tanto los generados por el msp como por la inddhh, con la Suprema Corte de Justicia, que muchas veces, definen traslados o internaciones sin tomar en cuenta si los lugares están en condiciones de seguir recibiendo gente tanto por el estado de los establecimientos o de las características de modelo de atención que se brinda.

El Grupo de Salud Mental Comunitaria de la Universidad de la República organizó en julio pasado el Seminario *"Derechos, políticas y legislación en salud mental"*, contando con la presencia de la Dra. Graciela Iglesias, presidenta del Órgano Revisor de ddhh, de Argentina, quien compartió su experiencia a cuatro años de aprobada la Ley de Salud Mental en su país así como la experiencia de contar con un Órgano autónomo.

A nivel cultural también hay movimientos. En febrero, por ejemplo, *"La sociedad del olvido"*,[15] investigación realizada acerca de la rehabilitación y las instituciones de encierro en nuestro país, fue llevada, en formato parodia, a los diversos tablados del Carnaval por los Zíngaros. En la misma se muestra parte de una realidad que la sociedad no quiere ver, que sabe que existe pero no lo tolera y lo niega, una y otra vez. Pasar por el frente del Hospital o cerca de las Colonias sigue siendo un ritual que no hace más que aumentar los mitos y los prejuicios en torno a los "locos" y la enfermedad mental. No hay locos ricos ni "sueltos" ni creemos que podemos enloquecer de un momento para otro... hay locos encerrados y están

---

13 Antúnez, C. (2015), *"Anteproyecto de Ley de Salud Mental ingresó al Parlamento"*, en Revista de Coordinadora de Psicólogos del Uruguay, Nº 274, setiembre 2015, pp. 10-17. ISSN:2301-0770.

14 Queremos destacar aquí el papel de psiquiatras como el Dr. Ángel Valmaggia, quienes muchas veces oficiaron de mediadores y moderadores ante la presencia de disensos que pudieran obstaculizar el camino recorrido y los consensos necesarios para concretar una nueva propuesta de Ley.

15 Apud, I. y A. Techera (2010), La sociedad del olvido. Un ensayo sobre enfermedad mental y sus instituciones en Uruguay. Montevideo: csic, UdelaR.

en Millán 2515[16] o en la Etchepare. La seguridad de que se está "cuerdo" es que nunca se estuvo allí o nunca se tomó medicación.

La banda "4 pesos de propina", a su vez, a través de Diego Rossberg, hizo una canción especialmente para el momento que se está viviendo, en donde plantea que *"hay razones y argumentos para hablar del manicomio al Parlamento"*. Tema que dio impulso a la campaña *"del manicomio al Parlamento: por una nueva ley de salud mental, justa, inclusiva y humanizadora"*.[17]

Por otra parte, en los últimos años se han incrementado las producciones académicas que aproximan a comprender la complejidad de la problemática de los padecimientos mentales y los procesos de inclusión social. Cientos de estudiantes y docentes han desarrollado diferentes propuestas de investigación, extensión y formación que aportan al desarrollo de un proceso de desmanicomialización que tenga base en la comunidad. Esto ha permitido generar, entre otras cosas, algunas experiencias que demuestran que es posible desarrollar alternativas a lo existente. Se han desarrollado proyectos autogestionados y cooperativas de trabajo, espacios donde diversas formas de existencia tienen lugar y pueden desarrollarse de forma digna en pro de conquistar derechos como el acceso a experiencias laborales, culturales, etc. Como muestra de ello, este año, el Espacio Interdisciplinario de la UdelaR aprobó el financiamiento del Proyecto "*Emprendimientos socioproductivos, desmanicomialización y ciudadanía" (*Programa Semillero de Iniciativas Interdisciplinarias) en donde *"Los emprendimientos socioproductivos se presentan como un posible dispositivo en los procesos de desmanicomialización y/o procesos de reforma psiquiátrica"*.[18]

Hay entonces una sensibilidad creciente por parte de diversos actores que dan señales claras, no sólo de una preocupación por mejorar las condiciones de vida de las personas con padecimiento psíquico, sino también de un compromiso con otro tipo de modelo y nuevas formas de abordaje que no condenen a las personas a morir en el abandono o el olvido.

Algunas perspectivas

Del proceso vivido durante el año 2015, queda el compromiso de que de aquí al 2020 se produzca un proceso de desmantelamiento y cierre de los asilos y manicomios en nuestro país. El cierre de este tipo de instituciones se considera un avance, dado que estos son el ref ejo de una época, de una sociedad y de cómo la misma resolvía la problemática de la pobreza y la enfermedad mental.

[16] Localización del Hospital Vilardebó.

[17] La campaña *"Del manicomio al Parlamento"* es una iniciativa de Radio Vilardevoz, 4 pesos de propina y lalala producciones. Ver spot en vilardevoz.org.

[18] Baroni, C, Cardozo, D, Lagarmilla, R, Noya, L. (2015) Proyecto *"Emprendimientos socioproductivos, desmanicomialización y ciudadanía"*. Inédito.

Cerrar los manicomios no impedirá que las lógicas manicomiales se reproduzcan en otro tipo de instituciones, ante lo cual se deberá estar vigilante y atento. Pero permitirá la creación, desarrollo e impulso de experiencias antimanicomiales que generen nuevas formas de relacionamiento y respeto de los sujetos en clave de derechos humanos. Cerrar los manicomios es terminar con la ecuación locura-encierro y con un símbolo del terror y el abandono de quienes padecen la doble exclusión de loco y pobre. Pensar en esto y en una nueva ley que garantice el cuidado y respeto de los derechos humanos de las personas con padecimiento psíquico, es, como diría Basaglia (2008),[19] *"un acto de reparación que la democracia realiza hacia los ciudadanos"*.

Uno de los mayores alicientes de este período es la existencia de un movimiento social generado por organizaciones de usuarios y familiares de salud mental que ha permitido que esta temática no quede en el olvido. Impulsar, promover y diseñar políticas con participación de los implicados es un proceso que garantiza que las voces, sentires e intereses de los diversos actores involucrados estén presentes y sean tomadas en cuenta.

Esto implica que hay que seguir promoviendo un cambio cultural que permita comprender la enfermedad mental como un estado, un episodio y no como lo que define a la persona y la existencia de la misma. Esto implica posicionarse en una concepción que entiende los procesos de salud y enfermedad no sólo como un proceso individual sino como parte de procesos colectivos y dinámicos que nos constituyen como seres en sociedad.

Hay trasformaciones a realizar dentro de la academia y de los procesos de formación de los futuros profesionales, ya no sólo de la salud, sino de todos los ámbitos que promuevan el desarrollo de sujetos autónomos con capacidad de decisión y transformación de sí mismos y las condiciones que lo rodean. Promover alternativas a lo manicomial implica revisar los aspectos éticos de nuestras prácticas, redimensionar la relación técnico-paciente así como la promoción de abordajes de carácter interdisciplinario que promuevan prácticas horizontales y de respeto por la diferencia. A su vez, implica, en sociedades altamente competitivas e individualistas, potenciar procesos colectivos como vía de acceso a espacios de sostén y referencia para el desarrollo de procesos saludables. Trabajar desde un enfoque de salud significa potencializar los aspectos sanos de las personas y no quedar centrados en rótulos y diagnósticos que resultan inhabilitantes para el desarrollo de las mismas.

Queda mucho por andar. Los tiempos de las personas no son los mismos que los de las políticas, y el tiempo en el manicomio parece no pasar pero pasa...

[19] Basaglia, F. (2008), *La condena de ser loco y pobre*. Ed. Topía.

Justicia ordena al BPS hacer pública información sobre prestaciones a personas con padecimientos psiquiátricos[1]

Montevideo, 21 de octubre de 2015

El juez letrado de lo Contencioso Administrativo de 2do Turno, Dr. Alejandro Martínez de las Heras, ordenó al Banco de Previsión Social (bps) informar una serie de datos respecto a las prestaciones otorgadas a familiares y personas con padecimientos de salud mental con plazo de 15 días.

El fallo surge tras una acción de acceso a la información pública promovida por el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) y el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (ielsur), en el marco del trabajo que vienen realizando junto a la Asamblea Instituyente por Salud Mental, Desmanicomialización y Vida digna.

La sentencia implica un precedente muy importante en cuanto a la aplicación directa de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con relación al alcance de las obligaciones del Estado en materia de acceso a la información pública, reafirmando el deber de los organismos de garantizar la disponibilidad de información sobre aquellos aspectos que hacen a sus competencias y cometidos legales.

En abril de este año y al amparo de la ley N° 18.381 las organizaciones presentaron una solicitud de acceso a la información pública al bps para conocer el número de personas con padecimientos psiquiátricos en Uruguay que reciben pensiones, los criterios para el otorgamiento de las misma y la cantidad de solicitudes de pensiones que son denegadas, entre otros puntos.

La información no fue proporcionada por el Banco. Sobre el expediente no recayó una decisión fundada del jerarca máximo del organismo, tal como ordena el artículo 16 de la ley de acceso a la información pública. La institución notificó el pronunciamiento de dos reparticiones del bps que sostuvieron que la información requerida no obraba en su poder.

En la sentencia el Juez Martínez de las Heras, desestimó los argumentos planteados por la demandada respecto a la imposibilidad de brindar la información requerida en función de que la misma no se encuentra disponible.

[1] http://www.cainfo.org.uy/2015/10/justicia-ordena-al-bps-hacer-publica-informacion-sobre-prestaciones-a-personas-con-padecimientos-psiquiatricos/

El magistrado dio la razón a las organizaciones y entendió que el bps no se pronunció formalmente ante la solicitud estableciendo que en el caso se configuró el llamado silencio positivo (artículo 18 de la ley), por lo cual el organismo se encuentra en deber de entregar la información.

Al plantear la acción, Cainfo y el iel sur señalaron el alto interés público de la información requerida en momentos en los que se discute en el país el futuro de las políticas públicas en materia de salud mental. Las organizaciones sostuvieron *que "si el BPS no informa cuántas prestaciones por padecimientos psiquiátricos concede, cuántas deniega anualmente y cuáles son los criterios que aplica para una u otra decisión se impide de manera inadmisible en el marco del sistema democrático las posibilidades de monitoreo social".*

Afirmaron además que el bps se encuentra obligado a garantizar la disponibilidad la información aun cuando la misma se estuviera dispersa en tanto refiere a cometidos del organismo y queda por tanto amparada en la ley de acceso a la información y en las obligaciones asumidas por el Estado en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En la sentencia, el magistrado hace lugar a la consideración de interés público sobre la información requerida y reafirma el alcance del derecho de acceso a la información pública en tanto derecho humano con amplia tutela por los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Uruguay.

En particular para este caso, la sentencia señala que Uruguay firmó y ratificó la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 31 establece: *"Los Estados Partes recopilarán información adecuada, incluidos datos estadísticos y de investigación, que les permita formular y aplicar políticas, a fin de dar efecto a la presente Convención".*

El mismo artículo 31 de la convención (que nuestro país incorporó mediante la ley N°18.418) señala*: "Los Estados Partes asumirán la responsabilidad de difundir estas estadísticas y asegurar que sean accesibles para las personas con discapacidad y otras personas".*

En función de lo expuesto, el magistrado argumenta en su fallo que no es "razonable" que la información requerida *"no obre en poder de la demandada en función de sus competencias y cometidos legales".*

Por lo tanto, agrega, *"si la información peticionada de notorio interés público no obra en poder de la demandada debe concluirse que se está incumpliendo con las obligaciones asumidas por el Estado mediante la sanción de la ley 18.418. No se impone por la presente la creación de información sino el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública en función de las obligaciones impuestas al Estado"* por la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Día Internacional de la salud mental

Montevideo, 9 de octubre de 2015

En el marco del Día Internacional de la salud mental, la Asamblea Instituyente por salud mental, desmanicomialización y vida digna insta a la autoridades de la salud y al Poder Legislativo de la República a que avancen en la discusión, con la participación de las organizaciones sociales implicadas, así como su posterior aprobación de una ley de salud mental que promueva un cambio de paradigma de atención adecuado a los estándares internacionales y regionales de derechos humanos en la materia.

Para ello, es esencial que la ley de salud mental contemple los siguientes 6 puntos:

1. Contemple a todas las *"personas usuarias del servicio de atención de salud mental"* haciendo clara referencia a la vida de las personas tanto en sus aspectos individuales como en su vida familiar y/o en comunidad.
2. Establezca el 2020 como fecha tope para el cierre progresivo de todas las estructuras asilares y monovalentes permitiendo el avance ordenado hacia un nuevo modelo de atención de salud mental en el país.
3. Ref eje una visión garantista de los derechos humanos a partir de la cual bajo ninguna circunstancia las personas con internación tanto voluntaria como involuntaria pierden ni se les suspende su calidad de sujeto de derecho.
4. Proponga la creación de una estructura de funcionamiento interinstitucional e intersectorial; con participación de usuarios y familiares que viabilicen la operativa de acceso a la vivienda, el trabajo entre otros, concibiendo la atención a la salud mental desde una perspectiva de red e interdisciplinaria.
5. Se cree e implemente un Órgano de supervisión y revisión de los derechos humanos en salud mental independiente y autónomo de toda otra autoridad.
6. Garantice la producción y disponibilidad de información pública sobre la implementación efectiva de la política de salud mental en el País.

Existe un amplio reconocimiento de que Uruguay tiene que transformar su paradigma de atención a la salud mental a un enfoque centrado en la protección de los derechos humanos de las personas usuarias del sistema de salud mental. Nuestro país, en tanto país garantista de los derechos humanos, no puede continuar implementando una ley que desconoce la centralidad de la persona y es inadecuada para el respeto y ejercicio de los derechos humanos. El cambio de paradigm a es impostergable, el pleno disfrute del más alto nivel de salud mental.

A propósito de los Derechos de la Salud

Dr. Álvaro Díaz Berenguer[1]

En la Ley Nº 18.335 del año 2009 se establecen los Derechos y Obligaciones de los usuarios de los servicios de salud en el Uruguay. Fue reglamentada por el Decreto 274/010. Vale la pena divulgar y recordar los derechos que allí se establecen, para poder mostrar diferencias y asimetrías en relación a su cumplimiento en la situación actual. Las leyes tienen carácter universal y deben ser "acatadas" por todos como base sólida de la democracia. Además hay otros derechos que allí no se consideran. Desde Aristóteles, 500 años antes de la era cristiana y probablemente desde antes, se sabe que la causa mayor de descontento de un pueblo son las injusticias; las diferencias entre los derechos de las personas. El respeto de los derechos es el verdadero sostén de la democracia.

Los comentarios que siguen surgen de la observación de quien suscribe, desde la óptica de su práctica profesional como médico internista en la órbita pública y privada, así como docente de Clínica Médica en la Facultad de Medicina de la Universidad de la República. El grado de incumplimiento que se marca en los distintos aspectos de la Ley, y del Decreto a la que hicimos referencia, y otros que añadimos, surge de una visión subjetiva de mi persona y como tal debe ser interpretado. No se trata de números, ni de una interpretación epidemiológica, sino de la percepción personal de situaciones que se experimentan a diario.

Artículo 2º.- Los pacientes y usuarios tienen derecho a recibir tratamiento igualitario y no podrán ser discriminados por ninguna razón ya sea de raza, edad, sexo, religión, nacionalidad, discapacidades, condición social, opción u orientación sexual, nivel cultural o capacidad económica.

Los usuarios del sistema asistencial no reciben tratamiento igualitario; hay diferencias entre las distintas clases sociales, que son fáciles de advertir, que se pondrán en evidencia en este análisis.

Pero además hay en particular algunos pacientes, como los obesos por ejemplo, que son desconsiderados por el Sistema Asistencial. La obesidad no es considerada una enfermedad, y los servicios de salud no tienen instalaciones, ni instrumental adecuado para el diagnóstico, ni procedimientos ni fármacos para su tratamiento. Por ejemplo, en las puertas de emergencia no se dispone de aparatos de presión adecuados al obeso, ni camillas acordes, cuando en este momento la obesidad en el Uruguay y en el mundo occidental adquiere carácter epidémico, asociado por lo general con los otros factores de riesgo, como la hipertensión arterial, la diabetes, las dislipemias, la apnea obstructiva del sueño. Sin em-

[1] Prof. Agdo de Clínica Médica 2 Hospital Pasteur, Facultad de Medicina UDELAR, Integrante de la Comisión de Bioética de ASSE.

bargo, se multiplican los avisos publicitarios de centros privados que prometen adelgazar en pocas semanas.

Ni en la Ley, ni en la realidad de los Hospitales de nuestro país, se protege el derecho a la privacidad. Siguen existiendo en las Instituciones donde se atienden a los pacientes con menores ingresos, salas generales con 15 a 20 pacientes, con un único baño compartido.

Artículo 8º.- El Estado, por intermedio del Ministerio de Salud Pública, será responsable de controlar la propaganda destinada a estimular tratamientos o al consumo de medicamentos. La promoción engañosa se determinará de acuerdo con lo prescripto en la Ley Nº 17.250, de 11 de agosto de 2000, y, en particular, en el Capítulo IX de ese texto.

Sin embargo, se hace propaganda de una serie infinita de cosas vinculadas con la salud sin que tengan la menor garantía de su efectividad: desde productos para adelgazar (calzados deportivos, fajas, sustancias diversas), antigripales, antitusígenos, productos homeopáticos, etc.; hasta milagros. Mientras, en otro sentido, se permite la propaganda de sustancias tóxicas como los alimentos en alto contenido graso o en sal. La propaganda es utilizada por el sector empresarial porque es eficaz, porque asegura un mercado, porque vende. Permitir la propaganda de productos alimenticios con alto contenido calórico y sal, induce directamente la epidemia de enfermedades de nuestro tiempo. No se debería permitir que la propaganda estuviera dirigida a los niños para vender más golosinas. Se ganó una pulseada importante a las tabacaleras, pero por ahora el alcohol quedó fuera. No se trata de aplicar la Ley seca de otros tiempos, sino de controlar la propaganda bajo todas sus formas, porque como decía el escritor norteamericano Raymond Chandler, *lo que afirma la propaganda es mentira*. La propaganda induce necesidades innecesarias, y muchas veces perjudiciales, sobre todo en el ámbito de la salud.

Ni en la Ley ni en la realidad de nuestro país se protege plenamente el derecho a saber qué contienen los alimentos que comemos, ni las características del agua que tomamos.

Artículo 11.- Todo procedimiento de atención médica será acordado entre el paciente o su representante –luego de recibir información adecuada, suficiente y continua– y el profesional de salud. El consentimiento informado del paciente a someterse a procedimientos diagnósticos o terapéuticos estará consignado en la historia clínica en forma expresa. Éste puede ser revocado en cualquier momento.

La gran mayoría de los formularios de consentimientos informados son firmados como un trámite administrativo sin que en la realidad el paciente tenga noción cabal del procedimiento al que será sometido. Están confeccionados, muchas veces, con la finalidad de proteger al profesional ante de un resultado desafortunado de una intervención, y no para que el paciente tenga la información más completa posible ante la necesidad de una decisión difícil. Con su introducción se ganó un espacio muy importante, pero todavía es insuficiente.

Artículo 17.- Todo paciente tiene derecho a un trato respetuoso y digno. Este derecho incluye, entre otros, a:

a) Ser respetado en todas las instancias del proceso de asistencia, en especial recibir un trato cortés y amable, ser conocido por su nombre, recibir una explicación de su situación clara y en tiempo, y ser atendido en los horarios de atención comprometidos.

Muchos de los pacientes no reciben trato cortés, no son conocidos por su nombre, ni reciben explicación de su situación clara y en tiempo, ni tampoco son atendidos en los horarios de atención comprometidos. Las demoras para una consulta o un examen de pueden ser de meses. En un mismo consultorio hay pacientes que esperan 3 y 4 horas el momento de ser atendidos. Por otra parte existe un tiempo marcado por paciente, establecido en Consejo de Salarios, que la consulta de un médico general, debe realizarse en 10 minutos promedio (6 pacientes por hora), y de un especialista en 15 minutos (4 pacientes por hora) (Consejo de Salarios del Grupo 15 *"Servicios de Salud y Anexos"* suscrito el 13 de agosto de 2013 todavía vigente). El *"trato cortés y amable", "ser conocido por su nombre", "recibir una explicación clara",* requiere tiempo: tiempo de conocerse mutuamente. Eso independientemente del tiempo que se requiere para que un paciente se desvista, tiempo para examinarlo, tiempo para que se vuelva a vestir, tiempo para escribir en la historia, hacer las recetas y explicar al paciente lo que debería hacer. Es frecuente que los pacientes en las salas de espera comenten: ahora los médicos no examinan a sus pacientes, y ni siquiera te saludan. Y es cierto, aunque hay muchas excepciones.

b) Procurar que en todos los procedimientos de asistencia médica se evite el dolor físico y emocional de la persona cualquiera sea su situación fisiológica o patológica.

No se cumple en forma universal, sobre todo en lo que respecta al sufrimiento emocional. Se hace más inca pié en el tratamiento del dolor físico que en el espiritual, como si este en última instancia no pudiera inf uir en el otro. Permanece incambiado lo que afirma Michael Balint en su libro El Médico, el Paciente y la Enfermedad de mediados del siglo XX: *"Los pacientes cuyos malestares pueden ser relacionados con modificaciones físicas o anatómicas, demostrables o presumibles, ocupan los más altos lugares, y los neuróticos son en cierto modo el residuo que queda después de haberse extraído todo lo demás".*

c) Estar acompañado por sus seres queridos o representantes de su confesión en todo momento de peligro o proximidad de la muerte, en la medida que esta presencia no interfiera con los derechos de otros pacientes internados y de procedimientos médicos imprescindibles.

Dado que muchas veces la muerte se produce en sectores de atención intensiva, suele ser difícil la permanencia de familiares junto al que agoniza.

d) Morir con dignidad, entendiendo dentro de este concepto el derecho a morir en forma natural, en paz, sin dolor, evitando en todos los casos anticipar la muerte por cualquier medio utilizado con ese fin (eutanasia) o prolongar artificialmente la vida del pacien-

te cuando no existan razonables expectativas de mejoría (futilidad terapéutica), con excepción de lo dispuesto en la Ley Nº 14.005, de 17 de agosto de 1971, y sus modificativas.

Por miedo a desencadenar procedimientos judiciales, es frecuente que se prolongue artificialmente la vida generando con ello, sufrimientos innecesarios. Es una de las formas más frecuentes en la que la medicina a la defensiva se proyecta en sufrimiento humano.

Morir con dignidad no significa solamente disponer de un sistema de cuidados paliativos, lo que constituye un avance muy importante de los últimos años en el Uruguay. Morir con dignidad significa morir siendo valorado, todo lo contrario de abandonado. Uno de los problemas de la sociedad contemporánea, es que niega la muerte y el proceso de muerte, por lo que es relativamente frecuente que el núcleo familiar no acompañe al moribundo, dándole el necesario sostén emocional. La condena del anciano y del moribundo a la soledad, es un problema social más que institucional.

e) Negarse a que su patología se utilice con fines docentes cuando esto conlleve pérdida en su intimidad, molestias físicas, acentuación del dolor o reiteración de procedimientos. En todas las situaciones en que se requiera un paciente con fines docentes tendrá que existir consentimiento. Esta autorización podrá ser retirada en cualquier momento, sin expresión de causa.

El médico, sobre todo en el ámbito de la enseñanza universitaria, a veces no respeta la negativa del paciente, o lo fuerza a aceptar algo que él no desea. De hecho, el paciente internado en Hospitales de la capital, sabe que podrá ser atendido por docentes universitarios. Michael Foucault marcaba hace ya varias décadas como la enseñanza de la medicina se hacía en los Hospitales públicos donde acudían las clases más desposeídas. En forma implícita se establecía un contrato: la atención es gratuita pero a cambio el paciente se debe prestar para investigar y estudiar. Hoy en el Uruguay, aunque con importantes diferencias, continúa siendo así; es excepcional la docencia de pregrado en los ámbitos privados. Todo usuario del sistema asistencial, independientemente de su condición económica, debería ser sujeto de investigación y docencia, siempre que él lo autorizara en cualquier ámbito sanitario. El Uruguay cuenta con 105 hospitales (56 públicos, 48 privados y uno universitario). Los hospitales privados son en su mayoría propiedad de las iamc. En unos pocos, que no llegan a la decena, se desarrollan tareas docentes de pregrado. La docencia eleva el nivel asistencial; los pacientes tienen derecho a recibir la mejor atención posible.

f) Que no se practiquen sobre su persona actos médicos contrarios a su integridad física o mental, dirigidos a violar sus derechos como persona humana o que tengan como resultado tal violación.

Probablemente este es el punto más respetado.

Artículo 18.- Todo paciente tiene derecho a conocer todo lo relativo a su enfermedad. Esto comprende el derecho a:

a) Conocer la probable evolución de la enfermedad de acuerdo a los resultados obtenidos en situaciones comparables en la institución prestadora del servicio de salud.

Esto tiene particular importancia sobre todo cuando se trata de procedimientos que tienen riesgos mayores, como por ejemplo los que brindan los Institutos de Medicina Altamente Especializada (imae) que ofrecen cirugía cardíaca, implantes de prótesis de rodilla o cadera. No es costumbre en nuestro medio que los resultados estadísticos de mortalidad y complicaciones perioperatorias y alejadas de una Institución, consten en el consentimiento informado. Si los resultados están publicados, no son accesibles fácilmente. Lo ideal sería poder comparar entre distintas instituciones para optar por aquella que tiene los mejores resultados, pero no solo en lo referencia a los imae sino también con respecto a todas las Instituciones Sanitarias.

En nuestro país no existe ningún organismo dedicado a la evaluación del sistema asistencial en su conjunto, que permita informar adecuadamente a los usuarios sobre los resultados asistenciales.

b) Conocer en forma clara y periódica la evolución de su enfermedad que deberá ser hecha por escrito si así lo solicitase el paciente; así como el derecho a ser informado de otros recursos de acción médica no disponibles en la institución pública o privada donde se realiza la atención de salud.

Por lo general, las Instituciones de Salud suelen tener convenios con algún imae para referir a sus pacientes, desconociendo que los usuarios pueden elegir cualquiera de ellos. Por lo general no se brinda la información completa.

En situaciones excepcionales y con el único objetivo del interés del paciente con consentimiento de los familiares se podrá establecer restricciones al derecho de conocer el curso de la enfermedad o cuando el paciente lo haya expresado previamente (derecho a no saber).

Este derecho a no saber puede ser relevado cuando, a juicio del médico, la falta de conocimiento pueda constituir un riesgo para la persona o la sociedad.

En este punto hay médicos que siempre dan un diagnóstico completo violando el derecho del paciente de no querer saber. Por otra parte otros niegan sistemáticamente la información de las enfermedades con un mal pronóstico. Hay otros que contemplan los deseos del paciente en uno u otro sentido.

c) Conocer quién o quiénes intervienen en el proceso de asistencia de su enfermedad, con especificación de nombre, cargo y función.

Es frecuente que el médico o el funcionario no se presente en forma adecuada, lo que se vincula con un trato distante e impersonal.

d) Que se lleve una historia clínica completa, escrita o electrónica, donde figure la evolución de su estado de salud desde el nacimiento hasta la muerte.

La historia clínica constituye un conjunto de documentos, no sujetos a alteración ni destrucción, salvo lo establecido en la normativa vigente.

Este derecho suele no respetarse porque los pacientes son atendidos por un sistema fragmentado, en donde la historia también se fragmenta. Parte está en el lugar donde nació. Parte en la primera Institución en la que está afiliado. Muchos consultorios periféricos tienen una ficha propia que no figura en la historia institucional. Es esperable que en un futuro no muy lejano, la historia clínica electrónica, que ya está siendo impulsada por el Estado, permita un seguimiento longitudinal del usuario, con independencia del lugar o institución donde sea atendido.

El paciente tiene derecho a revisar su historia clínica y a obtener una copia de la misma a sus expensas, y en caso de indigencia le será proporcionada al paciente en forma gratuita.

Son pocos los integrantes del equipo de salud que aceptan de buena gana que el paciente revise la historia clínica. Surgen molestias vinculadas a lo que se percibe como intromisión en el trabajo, desconfianza, control.

En caso de que una persona cambie de institución o de sistema de cobertura asistencial, la nueva institución o sistema deberá recabar de la o del de origen la historia clínica completa del usuario. El costo de dicha gestión será de cargo de la institución solicitante y la misma deberá contar previamente con autorización expresa del usuario.

La historia clínica es de propiedad del paciente, será reservada y sólo podrán acceder a la misma los responsables de la atención médica y el personal administrativo vinculado con éstos, el paciente o en su caso la familia y el Ministerio de Salud Pública cuando lo considere pertinente.

El revelar su contenido, sin que fuere necesario para el tratamiento o mediare orden judicial o conforme con lo dispuesto por el artículo 19 de la presente ley, hará pasible del delito previsto en el artículo 302 del Código Penal.

e) Que los familiares u otras personas que acompañen al paciente –ante requerimiento expreso de los mismos– conozcan la situación de salud del enfermo y siempre que no medie la negativa expresa de éste.

En caso de enfermedades consideradas estigmatizantes en lo social, el médico deberá consultar con el paciente el alcance de esa comunicación. La responsabilidad del profesional en caso de negativa por parte del enfermo quedará salvada asentando en la historia clínica esta decisión.

El médico se olvida con frecuencia que la salud de un individuo está directamente vinculada con la salud de su familia y de su entorno. El objetivo del profesional no se restringe

al sujeto que consulta, sino a la mantención de la salud del grupo familiar en su conjunto y la preservación de su integración. La atención de un paciente debería incluir siempre la consideración de su relación con los acompañantes, y en especial, la consideración de la necesidad de saber, respetando siempre los deseos del paciente.

f) Que en situaciones donde la ciencia médica haya agotado las posibilidades terapéuticas de mejoría o curación, esta situación esté claramente consignada en la historia clínica, constando a continuación la orden médica: "No Reanimar" impartida por el médico tratante, decisión que será comunicada a la familia directa del paciente.

Con frecuencia los profesionales temen escribir en la historia "No reanimar" por temor a que la familia los demande por mala praxis. La consecuencia es la reanimación de pacientes terminales, que habría que dejar descansar en paz, en lugar de prologar el sufrimiento de una agonía sin sentido.

g) Conocer previamente, cuando corresponda, el costo que tendrá el servicio de salud prestado, sin que se produzcan modificaciones generadas durante el proceso de atención. En caso de que esto tenga posibilidad de ocurrir será previsto por las autoridades de la institución o los profesionales actuantes.

Si bien la salud es un derecho que el Estado debe garantizar, el acceso a la misma tiene costos que muchas veces se traslada a los pacientes, muchos de los cuales no los pueden afrontar, creando diferencias importantes dependiendo del poder adquisitivo. No existe justicia en este punto. Por ejemplo, se sabe que algunos procedimientos tales como la cirugía laparoscópica puede generar muchas menos molestias para el enfermo, disminuir complicaciones y acortar mucho las estadías sanatoriales. Sin embargo la posibilidad de acceder a esta técnicas están medidas por las posibilidades económicos de los pacientes y su acceso no es universal. Este es solo un ejemplo; hay muchos más cuyo detalle no vale la pena a los fines de este resumen.

h) Conocer sus derechos y obligaciones y las reglamentaciones que rigen los mismos.

La población conoce parcialmente los derechos contenidos en esta Ley, que deberían divulgarse amplia y obligatoriamente por las Instituciones de salud. El conocimiento amplio de estos derechos permitiría que los propios usuarios los defendieran.

i) Realizar consultas que aporten una segunda opinión médica en cuanto al diagnóstico de su condición de salud y a las alternativas terapéuticas aplicables a su caso. Las consultas de carácter privado que se realicen con este fin serán de cargo del paciente.

La solicitud de una segunda opinión por lo general es tomada por el equipo tratante, sobre todo por los médicos, como una afrenta. Y es frecuente que el médico a cargo del paciente exprese de alguna u otra manera su malestar, cuando por el contrario debería considerarlo como un apoyo a su accionar.

Se logró un avance importante en el reconocimiento del derecho de la mujer de acceder a técnicas de reproducción asistidas por la promulgación de la Ley 19.167, en noviembre de 2013, lo que permitirá que parejas que hasta ahora no habían podido tener hijos, puedan hacerlo. A partir de este año 2015 el Fondo Nacional de Recursos será el encargado de financiar un porcentaje variable de los procedimientos según franjas de ingresos de las parejas, para mujeres entre 18 y 40 años. La mujer tiene derecho a estas técnicas aún cuando no cuente con pareja.

No vamos a ingresar en el tema de la salud mental en profundidad porque quien escribe no tiene los elementos de juicio necesario para poder opinar con propiedad. Solo diremos que en los últimos años se dedicaron más esfuerzos que en el pasado. Se calcula que uno de cada cuatro individuos necesitará asistencia en algún momento de su vida por problemas mentales. La primera pregunta que surge es la siguiente: ¿esos problemas deben considerarse enfermedades?

Más allá de la respuesta, si es tan alta la frecuencia esos problemas deberían ser atendidos por el primer nivel sin necesidad de recurrir a un especialista, lo que requiere de una formación especial del equipo de salud y del tiempo necesario en la consulta para lograr la comunicación entre médico y paciente que permita abordarlos en su integridad; esto todavía no ocurre. En otras palabras, si bien el paciente tiene derecho a ser escuchado y a recibir contención psicológica adecuada, no se cumple con frecuencia.

Hay derechos que no están considerados en la ley, tales como:

1) Los pacientes tienen derecho a no ser considerados enfermos innecesariamente. Es relativamente frecuente la alarma médica innecesaria ante determinados síntomas que provocan en los usuarios una dependencia desmedida del sistema asistencial. Hay una frase que caricaturiza esta situación: *"un sano es un paciente insuficientemente estudiado".*

2) Los pacientes tienen derecho a no ser medicamentados innecesariamente. En el momento actual es muy difícil consultar a un profesional de la salud, sin llevarse consigo alguna medicación. Como resultado de la asistencia por múltiples especialistas el paciente es "*multimedicado*" con una cantidad importante de medicamentos, muchos de los cuales incluso se superponen o se contradicen entre sí. Los efectos secundarios de la medicación innecesaria por lo general no es motivo de estudio de las autoridades del sistema. Un caso especial y alarmante es la patologización de la conducta del niño y la hipermedicalización de la infancia, en particular con psicofármacos.

La primera drogadicción en el Uruguay no es el alcohol, ni la marihuana, ni la cocaína, ni la pasta base, sino aquella fomentada por el médico cuando indica psicofármacos. Es frecuente que la tristeza por cualquier causa, el insomnio, la ansiedad, se tratan primero con psicofármacos; el poder terapéutico de la palabra del médico ha quedado en segundo lugar, cuando no en el olvido.

La patologización del sujeto sano y la hipermedicalización son fenómenos del mundo globalizado occidental, impuestos por la mercantilización. No es privativo del Uruguay.

Se sabe por experiencias realizadas en otros países, que la forma de remuneración por acto médico incrementa el número de procedimientos médico-quirúrgicos que se realizan, mientras que la remuneración de los profesionales por sueldo fijo los disminuye. Por tanto cabe preguntarse si en nuestro país, en donde los cirujanos son remunerados por acto, el número de las intervenciones quirúrgicas que se realizan son realmente necesarias, o si están forzadas artificialmente por interés de los involucrados. La experiencia del Fondo Nacional de Recursos en este sentido, demuestra plenamente que el pago por acto médico sin control, aumenta el número de procedimientos innecesarios. La aparición en la escena de auditores permitió un equilibrio saludable entre las necesidades de los pacientes y los intereses de médicos e industria de la salud.

La atención médica que se brinda en los Hospitales de Salud Publica es distinta de aquella que se brinda en Instituciones privadas, o en el Hospital de Clínicas o en Sanidad Policial o Militar. No es posible calificarla de mejor o peor, pero nadie duda que son diferentes. Cada uno tiene aspectos positivos pero también negativos, desde el confort en el área de internación, calidad de los integrantes del equipo de salud, disponibilidad de técnicas de diagnóstico, servicios ambulatorios, etc. El Estado exige el cumplimiento de una canasta básica de prestaciones pero no exige estándares de calidad asistencial basados resultados o en auditorías del proceder médico.

El Decreto 274/010, que reglamenta la Ley 18.335, en su Art. 37 establece la obligatoriedad de crear Comisiones de Bioética a:

"a) Los servicios de salud públicos y privados que integran el Sistema Nacional Integrado de Salud; b) Los servicios de salud dependientes de personas jurídicas públicas que no integren el Sistema Nacional Integrado de Salud; c) Las Instituciones de Asistencia Médica Privada Particular no comprendidas en el literal a) que brinden internación médico quirúrgica; d) Los servicios de emergencia móvil; e) Los Institutos de Medicina Altamente Especializada no incluidos en los literales anteriores."

El Art. 55 establece que la conformación de las mismas debe hacerse dentro de los 120 días de promulgada la Ley. Sin embargo desde el 2010 hasta el presente son muy pocas las Instituciones que han acatado lo que marca la ley. Por otra parte las pocas comisiones que se han creado, están aisladas y sin el sostén administrativo adecuado para cumplir con sus funciones a pleno. Por otra parte la población y el sistema de salud en su conjunto, desconoce de su existencia y que puede esperar ellas. Las oficinas de atención al usuario pueden remitir asuntos vinculados con los derechos de los usuarios a las Comisiones de Bioética, sin embargo en la mayoría de los casos, no lo hacen porque no saben cómo hacerlo.

En cuanto a la atención odontológica según el msp en el 2007 ("Programa Nacional de salud bucal" elaborado en el 2007): *"la odontología parece haber seguido un rumbo opues-*

to a la realidad epidemiológica y a las condicionantes sociales del proceso de salud-enfermedad que la condicionan, teniendo como consecuencia la exclusión a los programas de salud bucal de la mayor parte de la población". La cobertura integral de la salud bucal todavía no se ha incorporado a la canasta de servicios que debe prestar el sistema asistencial. Si bien en las intenciones y en la letra se plantea la cobertura universal, en los hechos todavía no existe y la gran mayoría de las personas recurre a la asistencia privada, lo que genera asimetrías muy importantes según el poder económico de las personas.

El acceso a las nuevas terapéuticas de alto costo, es un problema todavía no resuelto, porque el número de los nuevos medicamentos y procedimientos, crece en forma geométrica y el sistema no soporta su introducción masiva. Detrás de estos están: por un lado los poderosos intereses de la industria farmacéutica y tecnológica que fuerza su uso más allá de lo necesario, y por otro, la angustiosa situación de muchos pacientes que depositan en ellos una esperanza, muchas veces desmedida. ¿Cómo solucionar este problema y lograr una justa distribución de los recursos sanitarios siempre escasos? La evaluación permanente de estos nuevos medicamentos o procedimientos, que realiza el msp y el Fondo Nacional de Recursos, y su análisis en profundidad a la luz de la información científica disponible, es una solución, aunque es parcial. Lamentablemente se recurre con frecuencia creciente para resolver este problema a la Justicia, sobre todo los pacientes con nivel económico medio alto. No es una solución justa.

En términos generales el acceso a la salud y el nivel de salud no es igualitario, siendo muy diferente según el poder adquisitivo del usuario. La salud es en la actualidad un negocio de importantes proporciones, aun en la atención de la población de bajos recursos. Los recursos sanitarios no están distribuidos con justicia. Estas inequidades están vinculadas entre otros factores, con formas de imposición corporativa de algunos grupos médicos.

Desde otro ángulo, también es necesario destacar la distorsión del objetivo fundamental del equipo de salud. El enfermo es el motivo de la existencia de un sistema asistencial y no los actores del sistema.

Se intrincan intereses corporativos y empresariales, en un entorno de pérdida del valor del prójimo. La medicina mercantilizada (mediatizada por un contrato comercial), el trabajo asalariado de los actores, la penetración del marketing de la industria tecnológica y farmacéutica, entre otros factores, han distorsionado la atención médica al punto de que los pacientes con frecuencia se sienten desamparados, abandonados, y son muchas veces un pretexto. La reversión de esta distorsión requiere reencauzar la práctica médica por el camino de la solidaridad y de la reubicación del paciente en el centro del sistema asistencial; como un fin en sí mismo y no como un medio para otros fines. No será fácil en la medida en que el interés comercial, la competencia y el mercado actúen libremente en torno a la atención médica.

El paciente tiene derecho a ser atendido por profesionales actualizados, que actúen independientemente de intereses ajenos, en un sistema seguro. Para ello, dentro de los cam-

bios necesarios a realizar en nuestro país, también se deberán incluir la formación continua de los profesionales, la prevención del error médico, la consideración del conf icto de intereses y de las conductas disruptivas de los integrantes del equipo de salud, así como formas de remuneración de los profesionales que permitiera evitar el interés económico individual del profesional.

En la Facultad de Medicina de la Universidad de la República, en los últimos 3 años, comenzó un curso de Humanidades Médicas de carácter electivo (no obligatorio), denominado "Pensar en lo que hacemos", con el objetivo de brindar una base de conocimientos que permitan al futuro profesional, tomar conciencia de la situación de deshumanización y mercantilización de la práctica de las últimas décadas, ofreciéndole un marco de referencia ético y solidario. No alcanza: debiera transformarse en una materia curricular obligatoria, con un espacio y soporte institucional más importante que el actual.

Economía y Sociedad



Carlos Cáceres

Las políticas públicas son llevadas a juicio: la lógica de las inversiones imponiéndose a los derechos

Lic. Viviana Barreto
Lic. Natalia Carrau
REDES – Amigos de la Tierra Uruguay

Introducción

La racionalidad detrás de los axiomas del libre comercio ha promovido mecanismos específicos que imponen a los Estados un régimen de promoción y protección de las inversiones. Parte medular de este régimen lo constituyen los tratados de promoción y protección de inversiones (TBI), que generan obligaciones vinculantes para los Estados y garantía de libertades para los intereses corporativos.

Al mismo tiempo, la expansión de la lógica de ganancia capitalista a la vida de los pueblos ha promovido la mercantilización de aspectos que constituyen derechos humanos como la educación o la salud y el derecho a una alimentación adecuada. En la actualidad, casi todos los aspectos de la vida de una persona están atravesados por la racionalidad del capital, y son abordados como mercancías. Contribuyó a esto, los cambios en los modos de producción a nivel mundial, en donde las empresas transnacionales (ETN) constituyen un actor por excelencia. El mapa del mundo es para estas empresas su mapa de operaciones: los procesos productivos han sido segmentados, trasladando partes a los países que ofrecían mejores ventajas, sean estas salariales, medioambientales, acceso a materias primas, etc. Las ETN han recortado al mundo (sobre todo el sur global) a la medida de sus intereses, promoviendo la flexibilización y precarización laboral, la desmovilización de los trabajadores y trabajadoras, la pobreza de amplios sectores de la población que viven con sus desechos, el acaparamiento de tierras, la liberalización de la economía y la expansión de los derechos de propiedad intelectual, entre otros[1].

Los TBI operan bajo la misma lógica y promueven la misma racionalidad: no solo la definición de lo que constituye una inversión es cada vez más amplia y profunda sino que además en estos instrumentos las inversiones se ven garantizadas y protegidas con cláusulas

[1] Los casos de violaciones de derechos humanos por parte de ETN son diversos y numerosos. Algunos atraen más la atención por la impunidad con la que operan las empresas y por el grado de impacto que han generado en las comunidades. Si bien en los países del sur global los impactos son exponenciales y se enlazan de forma dramática con una serie de déficit estructurales, los países centrales no están prevenidos de estos impactos y de hecho han sido objeto de varios episodios de violación por parte de las empresas.

específicas. Son estas cláusulas las que tensionan el espacio de la política pública confrontando el goce de los derechos de los pueblos e imponiendo en todos los órdenes la supremacía de los intereses del inversionista.

Las empresas transnacionales (ETN) como "cliente" principal de estos TBI, han desarrollado y puesto en práctica una diversidad de estrategias, amparándose en los contenidos de estos tratados. Han sido promotores de la firma de tratados y han ejercido su presión para extender su uso y alcance. Recientemente, también promueven y ejercen presión para la aprobación de acuerdos comerciales de nueva generación, como el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), el Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP) o, más cercano a nuestra realidad, el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA). Las condicionantes que imponen este tipo de acuerdos megarregionales son incluso más rigurosas que las contenidas en los TBI, la OMC o los Tratados de Libre Comercio ya negociados. De hecho, algunos puntos de controversia mayor entre los socios que los negocian refieren a la solución de controversias y el alcance de algunos capítulos de liberalización, así como también las cláusulas y metodologías de negociación.

El artículo aporta un análisis del impacto de los instrumentos internacionales en la política pública. Se presenta en primer lugar el estudio de diversos casos de amenazas y demandas impuestas por ETN a partir del amparo de los TBI que Uruguay ha firmado con diversos países. El estudio de los casos arroja un valioso flujo de evidencia que demuestra el *modus operandi* de estos actores corporativos, y devela las tensiones que generan para el Estado y las políticas públicas validadas en las urnas pero poco lucrativas para los inversionistas. En segundo lugar, analiza el breve lapso de compromiso que Uruguay tuvo en el TISA, señalando los puntos de mayor controversia y subrayando los aspectos más importantes que llevaron al retiro de nuestro país de estas negociaciones.

Las inversiones versus la agenda de derechos

Las coyunturas de bonanza económica ofrecen oportunidades para discutir con más holgura la distribución de la riqueza de un país y permiten, en el mejor de los casos, abrir la agenda a discusiones más profundas que incluyan el modelo productivo y el camino hacia el tan mentado desarrollo.

Sin embargo, en contadas excepciones estas coyunturas cuentan con capacidades políticas instaladas en los países del sur para iniciar un debate respecto a los requisitos que ese modelo productivo y de desarrollo necesita para llegar a materializarse. Es habitual que estos debates estén plagados de una racionalidad que apela al "deber ser" y superpone axiomas económicos asumidos como "verdaderos" al relevamiento de evidencia empírica que pudiera estar demostrando lo contrario a lo que el *mainstream* económico nos dice.

Esto plantea varios problemas. En primer lugar, en esta restricción de miradas no se pueden ofrecer elementos de análisis estructurales del modelo productivo. En segundo

lugar, no se considera a la política de atracción, promoción y protección de inversiones como un elemento a definir y enmarcar sino más bien como una condición *sine qua non* para el crecimiento económico. En tercer lugar, la democracia y el *accountability* asociado a la toma de decisiones en los aspectos más técnicos y especializados de las negociaciones comerciales y económicas vinculadas a las inversiones, se ven atravesadas por la tecnocracia de los especialistas que “paternalizan” la toma de decisiones políticas supeditándolas a las decisiones técnicas de expertos.

Si en coyunturas de bonanza económica y crecimiento no ocurren debates de análisis estructural del modelo de desarrollo, y no hay espacio para la innovación apelando a un nuevo marco de promoción de inversiones, es altamente probable que en coyunturas de contracción económica y/o desaceleración del crecimiento, existan menos condiciones para que este debate tenga lugar. El contexto actual parece acercarse al segundo escenario.

En los últimos 10 años, Uruguay ha atravesado una coyuntura de crecimiento y distribución apelando al rol activo y proactivo del Estado, a la expansión de los derechos y oportunidades de la población y a la implementación de una amplia variedad de políticas que buscaron asegurar el goce efectivo de estos derechos. Aún así, el debate en torno al modelo productivo y de desarrollo y a las alternativas para alcanzarlo en condiciones de mayor equidad en la arena internacional, no fueron elementos de análisis que estuvieran puestos sobre la mesa. Al menos no de forma protagónica. La realidad comienza a arrojar evidencia de que el modelo económico “pro mercado” - que asegura el ambiente de estabilidad para el grado inversor - y las políticas que se han ensayado para la promoción y protección de inversiones, si bien han permitido cierta distribución en la bonanza, no apuntan al cambio del modelo productivo y otras condicionantes indispensables para profundizar estructuralmente la distribución de la riqueza.

La política de inversiones no ha sido evaluada en Uruguay y tampoco los impactos que esta liberalización ha traído al país y a su expansión de políticas públicas que buscan asegurar el goce de derechos. La expansión de la agenda de derechos, la centralidad de la agenda de la inclusión social, el papel protagónico que comenzaron a tener en la agenda de gobierno las temáticas de interés público, social y político, ha comenzado a verse cuestionada por estos instrumentos validados por el Estado.

Los instrumentos internacionales de la nueva lógica de (des) gobernanza del comercio global, como los TBI, *“operan explícitamente como paraguas protector de los intereses de los inversionistas permitiendo incluso márgenes de maniobra más amplios de los que estrictamente establece en la letra <fría> del tratado. Las ETN definen sus estrategias teniendo en cuenta estos contenidos y operan implícita y explícitamente dentro de estos márgenes, incluso forzando los mismos para adaptarlos en su beneficio”*[2].

---

[2] Barreto, Viviana y Carrau, Natalia, *“De cuando la amenaza se hace demanda: el impacto de las reglas de inversiones en las políticas públicas y los derechos”*. Uruguay. REDES-Amigos de la Tierra, Transnational Institute (TNI), 2015.

Las ETN implementan una agresiva estrategia de defensa de su producto y marca para posicionarse en el mercado, cooptarlo y luego aplicar una política de manejo de los precios. Cuando existe una amenaza a sus intereses, las ETN utilizan una caja de herramientas diferente aunque no por eso menos agresiva: *"diseñan estrategias de contención en donde privilegian al inicio el diálogo y acercamiento al gobierno, intentando identificar potenciales aliados* [...] *cuando la amenaza está en agenda,* [...] *inician fuertes campañas publicitarias para promover su marca o producto al tiempo que expresan su posición al respecto.* [...] *en algunos países la ofensiva de las ETN presta especial atención a los vacíos legales y a la debilidad de las instituciones para operar estratégicamente y en otros, donde estas condiciones no están dadas, simplemente instalan sendas campañas publicitarias y generan un canal de diálogo con el gobierno, intentando 'torcer' la política a su favor"*[3].

Los casos que se analizan a continuación, ilustran de forma clara la tensión a la que están sometidas las políticas públicas, el poder público y los derechos de los pueblos con instrumentos de inversiones como los TBI.

1. El juicio contra la política antitabaco de Uruguay

El Derecho a la salud está consagrado en el sistema de Convenciones de Derechos Humanos a nivel universal e interamericano. Además, está previsto a nivel constitucional en todos los Estados de la región, incluido Uruguay. El Estado es quien debe respetar, proteger y velar por el cumplimiento y goce de los derechos de todas las personas sin distinción alguna. Deriva de lo anterior que *"el Estado es potencialmente responsable por acción u omisión ante toda situación que configure una violación o menoscabe el derecho de las personas a gozar de su Derecho a la Salud. Esa responsabilidad se manifiesta tanto en lo que los Estados realizan y permiten realizar en su territorio como en aquellas situaciones en las que no actúa* [...]*"*[4].

Este derecho y las potestades y competencias del Estado uruguayo en relación al mismo, fueron cuestionadas y llevadas a juicio por la principal tabacalera del mundo, Philip Morris International (PMI) en 2010. Las razones que motivaron la demanda de la tabacalera deben buscarse en los compromisos asumidos por Uruguay en el Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco (CMCT). En 2008, Uruguay fue uno de los pioneros en poner en funcionamiento el Convenio aprobando un marco normativo con el objetivo de reducir la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición a su humo. Las medidas implicaron la *"prohibición de fumar en los espacios públicos, restricciones en el uso de marcas y denominaciones que pueden ser engañosas, obligación de inclusión de advertencias sanitarias en las cajillas y prohibición de publicidad asociada"*[5]. Los resultados

[3] Idem Nota al Pie N° 2.
[4] Idem Nota al Pie N° 2.
[5] Idem Nota al Pie N° 2.

de la implementación de estas medidas son elocuentes desde un punto de vista sanitario y del derecho a la salud: "[…] *entre 2006 y 2014, la cantidad de fumadores adultos descendió de 40% a 23%; el consumo se redujo en un promedio de 23% entre 2005 y 2011* […]"[6].

La tabacalera se ampara en el tbi de 1991 entre Uruguay y Suiza[7] alegando que las disposiciones[8] sobre la restricción de marcas y la inclusión de advertencias sanitarias en las cajillas violan su derecho al mantenimiento, desarrollo y crecimiento de su inversión además de que las medidas deterioran su derecho al goce de su propiedad intelectual considerando incluso que las medidas son acciones de "expropiación indirecta". Si bien la empresa presenta la demanda ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (ciadi) en 2010, el ciadi decide dar curso a la demanda en 2013 alegando que la empresa sufrió "denegación de justicia" en nuestro país[9]. Cpmi exige una reparación de alcanza los 25 millones de dólares.

En la construcción de su defensa, Uruguay concitó el apoyo de la sociedad civil mundial y redes-at en Uruguay, y logró el apoyo en primer lugar, de la Organización Mundial de la Salud (oms), y luego la Organización Panamericana de la Salud (ops). Logró asimismo que el ciadi aceptara el informe que la ops enviara como parte del caso[10]. Si bien se entendió que el carácter de interés de salud pública que tiene el caso era un argumento importante para atender la incorporación de otros actores "ajenos a la causa" bajo la figura de "amicus curae"[11], la acción no estuvo exenta de objeciones por parte de la transnacional.

6 Idem Nota al Pie N° 2.

7 A pesar de que PMI es de origen estadounidense, la tabacalera se ampara en el TBI suscrito con Suiza porque tiene su base de operaciones en la ciudad Suiza de Lausana.

8 Las disposiciones legales que señala la tabacalera son la Resolución 514/09 y la Ordenanza 466/09.

9 La empresa presenta un recurso de anulación ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) relativo a la Ordenanza 514 vinculada a la exigencia de "única presentación por marca comercial" argumentando la violación de sus derechos de propiedad intelectual. El recurso no es admitido por el TCA basándose en argumentos y pruebas presentadas en otros procedimientos iniciados por la empresa British American Tobacco. PMI sostuvo que se le solicitó al TCA aclarar la decisión porque los argumentos presentados por British American Tobacco son diferentes de los concernientes a su empresa. El TCA responde afirmando que las contradicciones señaladas por PMI no *"resultan trascendentes ni justifican rever los fundamentos del fallo"*. Al ser las decisiones del TCA finales e inapelables, la empresa no tenía posibilidad de apelar dicha decisión y al entender que no estaban satisfechos los requisitos procesales establecidos en el TBI, recurre al CIADI. El CIADI realiza esta misma interpretación cuando afirma que PMI sufrió "denegación de justifica" y acepta la jurisdicción en el caso. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), Decisión sobre Jurisdicción, Caso CIADI N° ARB/10/7, Washington, Estados Unidos, 2013. Disponible en: https://icsid.worldbank.org

10 El CIADI resuelve el 24 de Marzo de 2015 aceptar la petición de Uruguay de incluir el informe de la OMS al considerar que *"puede ser beneficioso para su toma de decisiones en este caso, teniendo en cuenta la contribución del conocimiento particular y experiencia de un organismo calificado como la OMS"*. Nota de Prensa, *"Gol de Uruguay. Triunfo enorme de Uruguay en juicio contra Philip Morris"*. 26 de Marzo de 2015. Montevideo Portal.

11 La figura de Amicus Curae hace referencia a las presentaciones que terceros tienen en un juicio y que ofrecen su opinión de forma voluntaria para proporcionar más elementos desde el punto de vista del derecho o de otros aspectos relacionados que aporten a la resolución del caso.

Vale la pena subrayar que este caso representa una sensibilidad particular al estar involucrado el derecho a la salud y el derecho a la vida. Estos elementos ofrecen oportunidades para legitimar un foro de arbitraje que ha estado cuestionado por la rigidez e injusticia de sus resoluciones, que en la enorme mayoría de casos beneficia el interés de los inversionistas por encima de los derechos de los pueblos. La posibilidad de que el CIADI falle a favor de Uruguay ofrece argumentos engañosos para afirmar que los tribunales de arbitraje operan de forma justa, dirimiendo a veces a favor de las empresas transnacionales y otras a favor de los Estados. Las declaraciones del CIADI respecto a la petición de Uruguay de incorporar a la OPS en el juicio demuestran la preocupación por ganar legitimidad como institución: "[…] *acceder a la solicitud uruguaya, <respaldaría la transparencia de los procedimientos y su aceptabilidad>*"[12]. Se espera que el resultado del diferendo se dé a conocer a fines de 2015 o inicios de 2016.

Este caso resulta paradigmático porque supone el enfrentamiento de políticas de salud pública a los derechos de propiedad intelectual y de inversión de una transnacional líder en la industria tabacalera, el derecho a la vida versus el derecho del inversionista. No obstante esto, la empresa tiene conformado un caso en el sentido jurídico que va en línea con la protección de las inversiones que tanto el CIADI como los TBI buscan realizar. La empresa ha construido argumentos que son absolutamente funcionales a las lógicas de protección de los intereses de los inversionistas en el marco de estos tratados y del CIADI. ¿Para dónde se inclinará la balanza: a favor de la salud pública y la vida de las personas o del interés corporativo? Curiosamente, luego de iniciada la demanda, PMI decide retirar su producción de Uruguay dejando la venta de cigarrillos provenientes de sus instalaciones en Argentina.

2. Contratos Inversor-Estado: las empresas como actores del derecho internacional.

Los contratos Inversor - Estado completan la gama de instrumentos de protección del poder corporativo. Con esta modalidad se explicita el rol de las empresas trasnacionales como agentes de primer orden en las relaciones internacionales, al colocarse al nivel de los Estados, negociando acuerdos en forma directa con ellos. Frecuentemente, el inmenso peso económico de las ETN, junto el respaldo que poseen de parte de los gobiernos del Norte global en los que se aloja su sede, les permite colocarse uno o varios escalones más arriba de los Estados y obtener cláusulas realmente garantistas para sus intereses en los contratos de inversión.

La firma de contratos Inversor-Estado es una modalidad que se inscribe en la recientemente delineada estrategia de promoción y protección de las inversiones. Uno de los primeros antecedentes en Uruguay es el Contrato firmado con Montes del Plata en enero de 2011.

12 Nota de Prensa, *"Ayuda para juicio con Philip Morris"*, Diario El País, 13 de Abril de 2015.

La política ambiental y energética en cuestión[13]

En 21 de julio de 2012 ANCAP firmó un contrato para la exploración y eventual explotación de hidrocarburos en la plataforma continental nacional con la empresa de capitales estadounidenses Schuepbach Energy Uruguay srl (seu). El contrato, con una vigencia inicial de 30 años, habilita a la empresa a realizar una amplísima gama de actividades destinadas a la exploración y eventual explotación de hidrocarburos -convencionales y no convencionales- habilitando en forma expresa la utilización de la muy polémica técnica de inyección hidráulica, también denominada "*fracking*".

El *fracking*, técnica originaria de los Estados Unidos, ha presentado un crecimiento exponencial en los últimos años en el marco de la expansión de la frontera de explotación de combustibles fósiles no convencionales. Existen numerosas voces de alerta a nivel global respecto a los riesgos ambientales que presenta la técnica: riesgo de fuga y filtración de los aditivos químicos inyectados en el suelo, posibles impactos en términos de actividad sísmica, uso extensivo de agua en momento de creciente déficit, son factores que se suman al impacto en términos de cambio climático de una matriz energética cada vez más dependiente de la explotación de fósiles. En virtud de los riesgos reseñados existen diversas experiencias de moratoria o directa prohibición de la implementación de la técnica en Europa e incluso algunos Estados en Estados Unidos y Canadá.

En un contexto donde la política de cambio de la matriz energética hacia formas de explotación sustentables es de destaque en el debate público, el Estado uruguayo otorga a una empresa extranjera la posibilidad de implementar una técnica tan duramente cuestionada.

El contrato en cuestión prevé la creación de un Comité encargado de aprobar las actividades relativas a la exploración y explotación. Su integración paritaria de representantes estatales y de la empresa, es la primera señal de alerta en términos de renuncia de la potestad soberana en materia de política energética.

No obstante, la situación se torna más delicada si consideramos que el esquema de protección a la inversión que brinda el contrato actúa como un engranaje en la estructura internacional que completan los tbi y el sistema internacional de solución de disputas inversionista – Estado.

Si bien el contrato prevé la competencia de Tribunales nacionales para la solución de disputas, la lógica con la que opera el sistema de protección del poder corporativo, permite que el inversionista se ampare en una protección reforzada por el Tratado Bilateral de Inversiones firmado por Uruguay con Estados Unidos[14]. El sistema internacional ha operado dando a los tbi una vigencia cuasi universal, tendiendo a aplicar criterios expansivos en

[13] Este apartado sintetiza los contenidos presentados en el artículo *"Discutiendo instrumentos: El caso del contrato inversor-Estado entre Schuepbach Energy y ANCAP"*, Carrau, Natalia y Barreto, Viviana, REDES-Amigos de la Tierra, Transnational Institute (TNI), 2015.

[14] En vigencia desde octubre de 2006.

cuanto a la aceptación de legitimidad de los tribunales arbitrales internacionales para actuar en una gran amplitud de situaciones, incluso aquellas *prima facie* sujetas a cláusulas de jurisdicción exclusiva[15] (que inhabilita a la empresa a entablar un juicio de existir procedimiento activado en la justicia local), como el caso del contrato que estamos analizando.[16]

El modus operandi del sistema internacional de arbitraje, cuyo centro de generación de "jurisprudencia" es el ciadi, es profundamente proclive a favorecer la proliferación de demandas a partir criterios extensivos de jurisdicción que favorecen lo que se conocen como "procedimientos paralelos".

En este caso también el tbi contiene una cláusula de jurisdicción exclusiva. No obstante, en virtud de la cláusula de la nación más favorecida –componente medular de este tipo de acuerdos internacionales - el inversionista queda habilitado a elegir entre los regímenes de protección aceptados por el Estado en los diversos Tratados Bilaterales de Inversiones que tiene en vigencia. De esta forma puede seleccionar, por ejemplo, las condiciones previstas por el tbi vigente con Reino Unido o Australia, que admiten jurisdicciones paralelas. Esta dinámica se ha denominado *"cherry picking"*; el inversionista puede elegir el marco más beneficioso, la cereza más apetecible en el marco de los tratados a los que se ha obligado nuestro Estado.[17]

A partir de los mecanismos expuestos, el Estado uruguayo resigna soberanía en la determinación de su política energética y ambiental. Al mismo tiempo, desconoce la importancia de la transparencia y control social por parte de la sociedad organizada, que queda absolutamente marginada del proceso a partir de la fuerte confidencialidad que rodea a estos contratos.

Estos instrumentos, bajo la pretensión de atraer inversiones, ponen en riesgo la soberanía energética de nuestros países, favorecen la mercantilización de la naturaleza y van en contra del control democrático de los recursos naturales.

3. El Etiquetado de Transgénicos en Montevideo es amenazado

En Diciembre de 2013 la Intendencia de Montevideo aprueba dos decretos municipales que obligan al etiquetado de productos alimenticios que contengan transgénicos: *"los alimentos que han sido manipulados genéticamente o que contienen uno o más ingredientes provenientes de éstos que superen el 1% del total de componentes, deberán ser etiquetados*

[15] Eberhardt, P y Olivet, C., *"Cuando la injusticia es negocio. Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones"*, CEO, Transnational Institute (TNI), 2012.

[16] El caso COMPAÑÍA DE AGUAS DEL ACONQUIJA S.A. y VIVENDI UNIVERSAL (antes COMPAGNIE GÉNÉRALE DES EAUX) vs. Argentina en el CIADI ofrece un ejemplo en este sentido.

[17] *"Uruguay ante el CIADI y los Tratados de Protección de Inversiones"*, REDES-Amigos de la Tierra, Fundación Solón, Uruguay Sustentable, Amigos de la Tierra, 2011, página 116.

especialmente"[18]. La normativa es reglamentada en Septiembre de 2014 y se establece el 1 de Enero de 2015 como inicio de los controles en los puntos de venta. La reglamentación se basa en el derecho del consumidor de saber lo que está ingiriendo cuando consume alimentos. Es un derecho que está amparado en la Ley de Defensa del Consumidor de nuestro país.

Uruguay no ha sido pionera en la implementación de este tipo de normativas; más de 60 países en el mundo han implementado el etiquetado obligatorio de alimentos con transgénicos. Las primeras alarmas provenientes de inversionistas fueron las de empresas importadoras de alimentos que buscaron incidir en la decisión[19]. A inicios de 2015, la Intendencia de Montevideo decide f exibilizar los plazos para el control del etiquetado a pedido de algunas empresas -Nestlé y Pepsico, líderes mundiales en el rubro de alimentos, que lideraron los movimientos tácticos en este sentido-. Las empresas argumentaron no poder cumplir con el plazo que les exigía el análisis de los productos que tienen a la venta para proceder a etiquetarlos - o no-, y que el decreto vinculaba los transgénicos a algo nocivo para la salud, por lo que sus intereses estaban siendo afectados porque podrían ver disminuidas sus ventas[20]. El etiquetado, sostienen las empresas, opera *"como una suerte de 'barrera no arancelaria' y por tanto plausible de ser denunciada como tal frente a los organismos que regulan el libre comercio"*[21].

Como la decisión de detener los controles sobre el etiquetado de transgénicos de parte de la Intendencia de Montevideo generó un cierto descontento y sorpresa, el decreto no fue modificado y se sostuvo su vigencia. Aún así, la Intendencia en la nueva administración asumida en Julio de 2015 inició un trabajo conjunto con el Gabinete de Bioseguridad para *"sumar perspectivas en una temática en la que Montevideo se encuentra innovando a nivel nacional"*. Queda aún por ver cómo se desarrollará esta reglamentación y los derechos que está amparando y cuáles serán las estrategias que desarrollarán las empresas que ven en la legislación nacional la afectación de sus intereses.

Tisa: crónica de un mal acuerdo.

El tisa se gesta desde mediados de 2012 a impulso de un grupo de Estados liderados por Estados Unidos, la Unión Europea (ue) y Australia[22], reunidos con el objetivo de pro-

18 Decretos Municipales N° 34.901 y N° 35.099.

19 Cámaras empresariales de Argentina y Costa Rica tramitaron su descontento con la medida frente a la Cancillería uruguaya.

20 Nestlé y Pepsico enviaron notas a la Intendencia cuestionando la legitimidad del gobierno municipal para implementar una medida de estas características siendo que el Poder Ejecutivo en 2008 establece en el Decreto 353/008 que el Gabinete Nacional de Bioseguridad (Gnbio) promueva acciones para un etiquetado voluntario de transgénicos o no transgénicos para alimentos en los que se pueda comprobar la presencia de los mismos.

21 Idem Nota al Pie N° 2.

22 Auto denominados *"Grupo de Amigos del comercio de servicios"*.

fundizar la apertura del sector servicios y endurecer las obligaciones de los Estados respecto a los estándares establecidos por la Organización Mundial del Comercio.

Las negociaciones TISA surgen como expresión manifiesta de los cambios en la forma de producción en esta nueva fase de acumulación del capitalismo, caracterizada por la deslocalización de los procesos productivos que cada vez más incorporan servicios en la cadena de producción física de bienes. Este escenario tiene a las empresas trasnacionales como los actores de primer orden, que presionan por el desmantelamiento de las regulaciones estatales, con especial interés por sectores clave como los servicios financieros y las telecomunicaciones.

En torno a la mesa de negociación del TISA se reúnen 23 Estados (considerando a la UE como uno solo) y de Latinoamérica participan Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú[23], todos Estados con una política de inserción internacional claramente aperturista.

Uruguay se incorporó en las negociaciones en febrero de 2015 y, gracias a la acción de REDES-AT y el movimiento sindical organizado PIT-CNT, la noticia sobre su incorporación despertó un debate que centró la atención en el impacto de las decisiones sobre inserción internacional en las perspectivas de desarrollo nacional. El peligro a las políticas estatales en materia de telecomunicaciones y conectividad, el riesgo de presión para la desregulación del sistema financiero, la limitación a la actividad de las empresas del Estado y la potencial afectación de su capacidad en el dictado de reglamentaciones en materia de salud, laboral, educativa, fueron los principales argumentos que propiciaron la decisión de abandonar las negociaciones en setiembre de 2015. La decisión del Poder Ejecutivo fue propiciada por el pronunciamiento del Plenario Nacional del Frente Amplio que por amplia mayoría resuelve *"la inconveniencia de seguir participando de las negociaciones del TISA"*.

El estudio de los textos[24] y el debate honesto e informado con amplios sectores políticos y sociales arrojó luz sobre la naturaleza de un instrumento directamente enfocado al beneficio del poder corporativo a través del recorte de las capacidades del Estado de regular y administrar política pública.

Consideraciones finales

Más allá de las importantes distorsiones en el desarrollo de políticas públicas que los instrumentos de promoción de las inversiones generan, está comenzando a hacerse notar con mayor fuerza el "cálculo político" que estas "instituciones" como los TBI, sobre todo, y los tribunales arbitrales como el CIADI imponen tener. ¿Qué significa esto? Es cada vez más necesario el análisis del mapa de acuerdos de inversiones vigentes, al momento de pensar

23 La salida de Uruguay propició el abandono de la mesa de negociaciones por parte de Paraguay que se concretó un par de semanas después.

24 Disponibles gracias a las filtraciones realizadas por Wikileaks.

en el diseño e implementación de las políticas públicas. La evidencia está mostrando que en muchos Estados –sobre todo los provenientes del sur global- no pareciera haber plena conciencia de lo que dictamina la legislación internacional ni de cómo operan estos instrumentos. Cuando sí se tienen en cuenta estos posibles efectos "colaterales", se podría estar entrando en un terreno en que se legisla para administrar potenciales conflictos. Como consecuencia, se estarían priorizando las eventuales disputas por encima del desarrollo de una regulación eficiente y orientada al interés público y los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

En muchos casos, como en el etiquetado de transgénicos, se puede estar frente a situaciones donde la amenaza de demandas se confunde con el retiro de una política por haber "perdido" el apoyo político que la sustentaba. ¿En qué medida esta pérdida de apoyo político puede estar encubriendo el temor a enfrentar juicios que, aún ganándolos, exige esfuerzos económicos, políticos y técnicos de alto costo para un país en desarrollo?

En otros casos, como el paradigmático sobre pmi y la política antitabaco, la amenaza operó haciendo dudar al ex presidente, José Mujica (durante la pasada administración), respecto al alcance de las reglamentaciones que afectaban a la empresa, para evitar llegar a un litigio en el tribunal arbitral ciadi. El sistema político y la fuerza política evaluó en su momento que el retroceso en esta política no era un costo asumible por el gobierno y se pasó a trabajar en la defensa del Estado en el juicio, y a recabar todos los apoyos internacionales posibles que ampararan al pequeño Estado de América del Sur frente al poder corporativo de una tabacalera líder mundial.

Cuando la amenaza se transformó en demanda y el tribunal arbitral ciadi aceptó jurisdicción en el caso, los impactos comienzan a amplificarse. La defensa de Uruguay frente a la demanda de Philip Morris, traía a colación los efectos que un fallo a favor de la empresa - y el propio hecho del juicio debiéramos agregar- podría tener sobre el trabajo para controlar el tabaquismo que muchos organismos vienen desarrollando. El resultado del caso impactará *"sobre más de 50 años de trabajo de la OPS y en otros países que podrían dudar en adoptar medidas más restrictivas de control del tabaquismo por la preocupación que les generaría tener que defenderse en un arbitraje"*[25].

Dada esta evidencia y las estrategias seguidas por el capital transnacional en momentos de bonanza económica y también en momentos de desaceleración del crecimiento, se hace más urgente la discusión de los instrumentos. Al mismo tiempo, es imprescindible comenzar a observar las estrategias que otros Estados han tomado respecto a estos tratados y al

25 Ídem Nota al Pie N° 12.

ciadi[26]. Las voces de cuestionamiento a estos instrumentos y sus instituciones legitimantes están creciendo y no están solo en los Estados o la sociedad civil. Recientemente, un equipo de expertos de la Organización de Naciones Unidas (onu) se expidió públicamente subrayando los efectos que estos instrumentos están teniendo en los Derechos Humanos: *"Los Mecanismos de Solución de Controversias Inversor-Estado incluidos en los capítulos de los TBI y TLC* [Tratado de Libre Comercio] *también son de preocupación creciente dada la experiencia de décadas de arbitraje frente a tribunales de solución de controversias Inversor-Estado. La experiencia demuestra que la función de regulación de muchos Estados y su habilidad para legislar en el interés público han sido puestos en riesgo."*[27] En paralelo, organizaciones y movimientos sociales han trabajado fuertemente para que la onu incorpore el debate respecto a la necesidad de una normativa vinculante que juzgue las violaciones de derechos que causan las etn en los territorios, comunidades y pueblos. En Junio de 2014, la onu da un paso decisivo en ese sentido, adoptando la resolución 26/9 que crea un Grupo de Trabajo Intergubernamental para elaborar un instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre etn. En Julio de 2015 se reúne por primera vez este Grupo Intergubernamental en el que se hicieron presentes, además de gobiernos, organizaciones y movimientos sociales que históricamente han denunciado la injerencia que las etn tienen en los territorios, comunidades y pueblos.

Las transformaciones en las formas de acumulación del capitalismo también se expresan en la presión por la mutación de las dinámicas y foros de construcción de espacios de poder desde los que se pretenden dictar las normas que obligan a los Estados, en pos de la desregulación de la actividad económica a nivel global y el debilitamiento de la capacidad de acción y protección del interés general por parte de la política pública. Los tlc, tbi son movimientos en ese sentido, más recientemente representada por los acuerdos megarregionales en los que se inscribe el tisa.

Las decisiones políticas deberán volver a concentrarse en el Estado, en un Estado que recupere su centralidad y desafíe el espacio cooptado por el poder corporativo de las etn.

Bibliografía

Barreto, V. y Carrau, N., *"De cuando la amenaza se hace demanda: el impacto de las reglas de inversiones en las políticas públicas y los derechos".* Uruguay. REDES-Amigos de la Tierra, Transnational Institute (TNI), 2015.

[26] Bolivia, Ecuador y Venezuela iniciaron procesos de cuestionamiento de estos instrumentos y el poder que le otorgan a las ETN. Bolivia denunció los TBI que tenía vigentes y el CIADI. Ecuador inició un proceso de Auditoría de sus TBI evaluando los efectos que han tenido. Se espera que este Informe sea público en breve. Venezuela también decide abandonar su membresía al tribunal CIADI. Estas acciones si bien preventivas, dejan establecidas mejores condiciones para los Estados en la implementación de políticas que no es otra cosa que ganar en soberanía.

[27] Comunicado público *"UN experts voice concern over adverse impact of free trade and investment agreements on human rights"*, Ginebra, 2 de Junio de 2015. Traducción propia.

Barreto, V. y Carrau, N., *"Discutiendo instrumentos: El caso del contrato inversor-Estado entre Schuepbach Energy y ANCAP"* en: "Megaminería y Fractura Hidráulica: potenciales Impactos Ambientales y para el Derecho Humano al Agua", REDES-Amigos de la Tierra, Transnational Institute (TNI), 2015.

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), Decisión sobre Jurisdicción, Caso CIADI N° ARB/10/7, Washington, Estados Unidos, 2013. Disponible en: https://icsid.worldbank.org

Comunicado público *"UN experts voice concern over adverse impact of free trade and investment agreements on human rights"*, Ginebra, 2 de Junio de 2015. Traducción propia.

Decretos Municipales N° 34.901 y N° 35.099.

Eberhardt, P y Olivet, C., *"Cuando la injusticia es negocio. Cómo las firmas de abogados, árbitros y financiadores alimentan el auge del arbitraje de inversiones"*, CEO, Transnational Institute (TNI), 2012.

Nota de Prensa, *"Gol de Uruguay. Triunfo enorme de Uruguay en juicio contra Philip Morris",* Montevideo Portal, 26 de Marzo de 2015.

Nota de Prensa, *"Ayuda para juicio con Philip Morris"*, Diario El País, 13 de Abril de 2015.

"Uruguay ante el CIADI y los Tratados de Protección de Inversiones", REDES-Amigos de la Tierra, Fundación Solón, Uruguay Sustentable, Amigos de la Tierra, 2011.

La construcción del Plan Nacional de Agroecología como alternativa al Modelo del Agronegocio (REDES-AT)

Durante el 2014 la Red Nacional de Agroecología junto a la Red de Semillas Nativas y Criollas trabajaron en la construcción de un instrumento político que promueva la disputa del modelo del Agronegocio. Esta construcción resultó en un Plan Nacional de Agroecología (PNA), lanzado en el mes de Agosto de este año.

El PNA tiene entre sus objetivos *"promover la soberanía alimentaria, a través de una alimentación adecuada y saludable, fomentando la producción de alimentos de calidad, sin contaminantes riesgosos para la salud"*[1]. El Plan busca además *"ampliar el número de productores bajo sistemas de producción, distribución y consumo de productos agropecuarios de base agroecológica, para generar beneficios que contribuyan a la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales y urbanas"*[2].

La elaboración del PNA se realiza en paralelo a una iniciativa de recolección de firmas y apoyos a ese plan para incidir en el actual gobierno de Tabaré Vázquez, en cuyo programa de gobierno figura la promoción a la agroecología.

¿Por qué se identifica como necesario construir un PNA?

- Porque actualmente estamos frente a un proceso de intensificación agropecuaria impulsada por el crecimiento económico de la producción exportable, que está generando importantes impactos sobre la sustentabilidad. La realidad de Uruguay no está aislada de lo que ocurre en la región y el mundo, que vive una coyuntura de inestabilidad en la producción de alimentos debido a un sistema alimentario que agota y degrada nuestros recursos naturales.
- Porque se debe promover una transición hacia nuevas formas de organizar la producción, la distribución y el consumo de alimentos, integrando un enfoque agroecológico.
- Porque existen claras evidencias de que las experiencias nacionales de producción agroecológica y orgánica, y la conservación y reproducción de semillas criollas y nativas, entre otras acciones, están demostrando y justificando un proceso de transición que asegure la condición de país productor de alimentos con sustentabilidad.

El PNA es una oportunidad de compromiso y profundización del Derecho a una Alimentación Adecuada y de la agenda integral de derechos que Uruguay ha venido expandiendo y garantizando en los últimos 10 años.

Se puede acceder al Programa Nacional de Agroecología en: http://redagroecologia.uy/

1 Plan Nacional de Agroecología disponible en el sitio web de la Red de Agroecología: http://redagroecologia.uy
2 Ídem Nota al Pie N°1.



Artigas Pessio

Inestabilidad económica real e inducida, escollo en el ejercicio de derechos

Oscar Mañán[1]

El año 2015 nace con la marca a fuego de la transición gubernamental, que si bien no cambió la fuerza política al frente del Ejecutivo, el elenco entrante tiene una visión diferente de la política y de la gestión concreta de gobierno. El proceso electoral llevó, incluso contra muchos pronósticos, a una renovada mayoría parlamentaria para el Frente Amplio. El resultado constituye una maquinaria electoral imbatible en la última década que permitiría a Tabaré Vázquez cumplir su doblete personal como cabeza del Ejecutivo (2005-2010 y 2015-2020). Ahora comienza otra media década para el progresismo uruguayo con expectativas de un escenario económico menos prometedor que desafía la experticia de los timoneles para navegar las nuevas aguas turbulentas.

[1] Sociólogo, economista, Dr. en Estudios del Desarrollo. Prof. efectivo del Centro Regional de Profesores del Centro, CFE/ANEP y Prof. Agregado de la Unidad Académica de Historia y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, UDELAR. Asesor de COFE. Investigador Activo del Sistema Nacional de Investigadores.

Se intentó formular una apretada síntesis de las aristas más sobresalientes del escenario que se divisa en el mediano plazo y que enjuician las políticas públicas que intentan lidiar con la coyuntura económico-social, sin modificar el mapa de beneficiados y perjudicados. En primer lugar, se apunta el escenario internacional y su vínculo con las restricciones que generaría para el país en los próximos años. Segundo, la lectura oficialista y de allí la acción estratégica de la gestión que también inf uye en la desventura instalada en el proceso económico contemporáneo. Tercero, los vaivenes en relación al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales respecto a dichas condiciones externas y políticas gubernamentales. Por último, se desarrollan algunas críticas que apuntan a la promoción de una nueva articulación social, persiguiendo una profundización democrática de la sociedad.

La región ante un punto de inflexión para el desempeño económico

Según estimaciones, en el período 2015-2019 el pbi mundial crecerá en volúmenes físicos un promedio del 3,75%, las economías desarrolladas estarán levemente por encima del 2% (promedio anual) y las emergentes por debajo del 5% (4,8%).[2] Eeuu presentará una leve recuperación respecto al quinquenio anterior con un crecimiento económico que se ubica en el 2,5% para 2015-2019. Esto propicia cierto fortalecimiento de su moneda que es referencia en las transacciones mundiales de mercancías, como también lo es la política de la fed (Banco Central de los Estados Unidos de América o *Federal Reserve System* por su sigla en inglés) respecto de la tasa de interés. La Zona Euro tiene mayores problemas y su crecimiento promedio rondará el 1,6% para el mismo período. China, ese gigante económico que viene marcando la dinámica de la economía mundial en los últimos años, pasó de crecer un 11,5% (promedio anual) entre el 2005-2009, a ubicarse en un 8,5% en 2010-2014 y sigue desacelerándose para converger en el próximo quinquenio a una tasa estimada del 6,3%. La región latinoamericana crecerá en el mismo período al 2,1% promedio, bastante menos del 3,7% correspondiente a la década pasada.[3]

---

2 Estas estimaciones económicas son la base de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019 presentado por el Poder Ejecutivo al Parlamento en su Capítulo II, Escenario Macroeconómico, y fueron tomadas de los indicadores de Bloomberg (http://www.bloomberg.com), Fondo Monetario Internacional (http://www.imf.org/external/pubs/f /weo/2015/02/loe/sums.pdf) y el Banco Central do Brasil (http://www.bcb.gov.brv/pt-br/paginas/default.aspx).

3 Puede verse: FMI (Fondo Monetario Internacional), Perspectiva de la economía mundial. Disponible en: http://www.imf.org/external/spanish/pubs/f /weo/2015/update/02/pdf/0715s.pdf, accesado, septiembre 2015.
Poder Ejecutivo, Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2015-2019, Exposición de Motivos, República Oriental del Uruguay, Montevideo, 2015.
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e; accesado, septiembre 2015.

El super-ciclo de precios de los *commodities* de la última década comenzó hace un año a cambiar su tendencia. Es así que la soja que se comercializaba a precios por encima de los U$S 500 (dólares americanos) hoy se ubica en U$S 352, pero también cayeron los precios del trigo, la pulpa de celulosa, la carne ovina y bobina. Todos productos con importante peso específico en la canasta exportadora del país, lo que alienta un choque adverso para la economía regional.[4]

Latinoamérica –vista en su conjunto– apenas crecerá al 0,5% promedio anual para el año en curso, bastante por debajo de la dinámica poblacional (0,9%), lo que implica asumir que los latinoamericanos en promedio seremos más pobres (medido por el más burdo de los indicadores de distribución, el pbi per cápita). América del Sur, por su parte, tendrá una depresión del –0,4% en contraste a Centroamérica y México, donde la dinámica será positiva (2,8%) al igual que en el Caribe (1,7%).[5] Si a esto le agregamos la obscena desigualdad existente en la región, no cabe más que imaginar que los derechos económicos se verán resentidos en aquellos sectores que están más afectados por problemas de empleo, vivienda, salud, educación, agua potable, entre otros.

Particularmente, aquellos países que constituyen importantes mercados para las exportaciones uruguayas presentan horizontes de desaceleración económica o recesión para el mediano plazo. A la desaceleración económica típica de la región se le suman crisis políticas como las que atraviesan Venezuela y Brasil. Argentina entró en un dilatado período electoral donde también se agudizan las contradicciones en la clase política, apuntalando un proceso devaluatorio (expresado fundamentalmente en la cotización paralela del peso respecto al dólar) y sus consecuencias inf acionarias, aunque en el último año éstas se lograron disminuir.

Brasil por su importancia merece un párrafo aparte. Está afectado por una crisis política que interpeló a autoridades de la petrolera estatal, asociada con capitales privados en varios emprendimientos y empresas constructoras, además de cuantiosos y sospechados negocios internacionales que vinculan a políticos de fuste del Partido de los Trabajadores en el gobierno. En ese país también opera un proceso devaluatorio que afecta la producción uruguaya de exportación, lo cual ya generó el cierre de algunas empresas que tenían como razón de ser dicho mercado. A su vez, el contrabando comienza a afectar el comercio con la reorientación del consumo doméstico y ciertamente se extenderá al sector turístico. En el mes de agosto, Brasil configuró técnicamente su recesión acumulando dos trimestres de crecimiento negativo.

Los impactos del enfriamiento de la economía global y regional ya se hicieron sentir. Particularmente en algunos sectores que decidieron dejar el país como una empresa de alimentos (Greenfrosen) y dos empresas lácteas (Schreiber Food y Ecolat). Empresas automotrices como Chery tuvieron dificultades en el mercado brasileño en recesión (allí

4 Bolsa de Valores, Trading en Bolsa: Uruguay. Disponible en: http://www.indexmundi.com/es/precios-de-mercado/?mercancia=soja&meses=120; accesado el 26 septiembre 2015.

5 CEPAL, 2015, Ibidem.

sus homólogas General Motors y Mercedes Benz ya redujeron personal), y los capitales que usufructuaban planes especiales de construcción de viviendas sociales o para el turismo también vieron su ciclo alentador terminado.[6] Recientemente, el cierre de la empresa fripur, luego de una larga agonía a pesar de los apoyos estatales que supo recibir por mucho tiempo (incluso con garantías menguadas), agrega casi mil trabajadores al desempleo. La posibilidad de reabrir la planta, ya sea que aparezca un inversor dispuesto a reactivar el negocio o la recuperación de alguna actividad por parte de los mismos trabajadores no parece un trámite inmediato.

A pesar de la lenta recuperación de eeuu y en la Zona Euro, las señales atribuibles a la situación regional son poco alentadoras y modifican estrategias de empresas foráneas, ya sea por precios internacionales o quizás por apuntar a nuevos horizontes de inversión en otros países, o también debido a condiciones macroeconómicas que comienzan a cambiar. Pero dichas circunstancias regionales e internacionales se montan y amplifican en/con una percepción doméstica negativa respecto al futuro de la economía, alentadas por señales contradictorias desde la política económica que la refuerzan.[7]

Las responsabilidades domésticas de políticas conservadoras

Sumado a un escenario internacional en deterioro deben analizarse las políticas domésticas, cómo se posicionan y reaccionan ante la coyuntura externa. No cabe dudas que existe una responsabilidad de los voceros gubernamentales y estrategas ministeriales –quiénes actuaron de una manera llamativamente *amateur*– fortaleciendo esa percepción de futuro poco alentador. Es posible comprender y no así justificar, algunas acciones pragmáticas de cara a la discusión presupuestal y, en especial, al afloramiento de demandas alentadas por criterios de justicia y promesas electorales que se antojan difíciles de abordar sin cambiar equilibrios existentes.

El ministro de economía sembró pánico con un discurso de austeridad que llamaría a la responsabilidad del sector público y a moderar demandas sociales ante la coyuntura. Las primeras señales objetivas fueron los anuncios de las pautas fijadas por el poder ejecutivo para la negociación colectiva de salarios en el sector privado. Allí se plasmaba una aspiración del Cr. Astori largamente anunciada (*Congreso de Historia Económica,* 5 diciembre de 2007) de llevar adelante una desindexación de los salarios respecto a la evolución de los precios, lo que significa corroer esa rigidez a la baja que los salarios mantienen cuando el

6 José Rocca, *Don Quijote y el PEBEI*, Disponible en: http://joserocca.org/don-quijote-y-el-pebei/; accesado septiembre 2015.

7 Atiéndase que la política económica no necesaria o principalmente parte desde el ministerio de economía, también el ministerio de relaciones exteriores, las oficinas asesoras de presidencia, banco central o públicos, ministerio de trabajo o del interior como otras carteras son también parte ya sea de la inserción internacional del país, de la política de inversiones y/o gastos, de la política de empleo, salarial y de distribución del ingreso, o políticas sociales o de represión de las movilizaciones apuntalan las políticas de articulación económica.

ciclo económico se desacelera. Ciertamente, las pautas propuestas por el Poder Ejecutivo para discutir la evolución de los salarios en el período 2015-2020 plantea la posibilidad cierta que ellos se retrasen respecto a la evolución de los precios, lo que llevaría a una pérdida del poder de compra de los trabajadores.[8] Hoy, para no quedar atrapado en una cuestión semántica, el Ministerio de Economía habla de discutir los aumentos salariales en términos nominales no ya de desindexación, *"la misma gata pero revolcada"*.[9]

En lo que hace a los trabajadores públicos y ante la movilización que el movimiento obrero organizado generó frente a las pautas restrictivas del sector privado, se optó por validar la metodología de ajuste salarial que venía aplicándose desde el quinquenio pasado. La misma tenía como base el artículo 4° de la Ley de Presupuesto 2010-2014 (N°18.719) que proponía ajustes anuales siguiendo el centro del rango meta de aumento precios fijado por el Comité de Política Macroeconómica, cuestión que en el peor de los casos aseguraba la no pérdida de salario real al prever un correctivo entre la inf ación real y la proyectada. Curiosamente, esta metodología que había sido muy cuestionada en el período pasado, en el nuevo contexto se vuelve preferible a la aplicada al sector privado, donde el horizonte de recuperación de poder de compra de los salarios está a dos años y no anualmente como prevé el artículo que rige los ajustes de los públicos.

En segundo lugar, los anuncios de recortes de inversión en las empresas públicas y la austeridad promovida para el gasto corriente contribuyen a reforzar la negatividad de las expectativas económicas. El anuncio de reprogramación de la obra del "ant el ar ena", que ya estaba en marcha, y el abandono momentáneo de la obra de la regasificadora (cabe aclarar que la empresa constructora tuvo problemas para cumplir sus compromisos) son los de mayor magnitud. Aquí aparecen impactos no despreciables en el empleo que suponen preocupación y expansión de expectativas negativas. Posteriormente, se hicieron anuncios que quisieron contrarrestar la situación: un plan de inversiones que se promovía como histórico, cuyas cifras poco explicadas se basaban en posibles asociaciones bajo la ley de participación público-privada, que igualmente no lograron contrarrestar los efectos objetivos de las anteriores medidas.[10]

A pesar del intento por rescatar la proactividad del gobierno, de relativizar la prudencia inicial y de alentar un esperado cambio de rumbo en los últimos años, el descenso de la inversión respecto al período pasado y el cambio hacia una lógica pro-cíclica de la políti-

---

8 Aunque el Presupuesto define las políticas del quinquenio (2015-2019) en los hechos rigen hasta el año siguiente 2020 donde se discutirá el próximo Presupuesto.

9 Puede abundarse en: Oscar Mañán, *"La desaceleración económica y los espíritus del pasado", El Compañero*, Montevideo, 2015. *El Presupuesto en tiempos de economía vulnerable y políticas conservadoras*, *El Compañero,* Montevideo, 2015.

10 La encuesta de CIFRA de septiembre muestra que el 47% de la población cree que la situación económica del país es mala y muy mala. CIFRA, *"La situación de los uruguayos sobre la situación económica"*. Encuesta de CIFRA, Disponible en: http://www.cifra.com.uy/index.php/2015/09/28/la-percepcion-de-los-uruguayos-sobre-la-situacion-economica/, accesado 29 de septiembre, 2015.

ca macroeconómica no logró pasar desapercibido.[11] La vuelta a los fantasmas del pasado, ahorro fiscal para palear el endémico déficit, la centralidad de la inflación y los equilibrios macroeconómicos de flujo como objetivos *sine qua non* de las políticas desestiman que la gente está detrás de la economía. Este es el llamado plan de austeridad, donde no se habla de ajuste como en el pasado sino de reprogramación de la inversión o cambios de ritmo de la misma, justificados por la situación foránea.

El tercer punto tiene que ver con la presentación del proyecto de Ley de Presupuesto 2015-2019, donde se objetiva la expresión cuantitativa del ajuste fiscal que se pretende y, a la vez, se pone en tela de juicio alguna de las promesas electorales. Lo más novedoso de este presupuesto es el cambio de metodología, ya que no se piensa en la programación del gasto para los cinco años de gobierno sino que se reduce a los dos primeros (2016-17). Se justificó con algún ejemplo puntual y la infaltable argumentación de dificultades en la región y el mundo. Empero, las ciencias económico-sociales cuentan con instrumentos de proyección adecuados y siempre las rendiciones anuales de cuenta ofician como correctoras de desvíos no planeados. Esta forma agrega incertidumbre lejos de reconocerla y obrar en consecuencia.

Como cuarto punto que complementa las políticas de Estado, más allá de las del ejecutivo propiamente, se procesa en estos momentos (al finalizar estas líneas) la discusión parlamentaria con miras a la votación del Presupuesto Nacional, donde es posible esperar una redistribución –aunque no sustancial– de ciertos rubros del gasto. El Instituto Cuesta Duarte del pit-cnt ha propuesto algunos recortes congruentes con el achique del gasto en Defensa, algunas políticas de seguridad o de los cargos de confianza gubernamentales. O quizás de la postergación de aumentos a las jerarquías ministeriales con el fin de atender un sector prioritario como la educación (anep-udelar) y salud (asse), que alienta un gran conflicto social al no ser contemplado en congruencia con los objetivos programáticos y promesas electorales.[12] Atiéndase que Brasil, a pesar de la crisis moral de su gobierno, ya congeló los salarios de los cargos políticos en aras de atenuar su recesión.

No obstante, como siempre se repite, la discusión sobre el gasto nunca se completa si no es posible discutir los ingresos, el otro nudo central de este debate. Quizás este sea el talón de Aquiles de la controversia actual de las políticas presupuestales; se afirma la falta de voluntad política de las autoridades del ejecutivo de rever los ingresos del Estado, es decir, la estructura tributaria y la contribución de los diferentes sectores al erario público. A lo sumo, se abre la posibilidad de redistribución acotado a cumplir con las restricciones impuestas para lograr los endebles equilibrios que buscan sostenerse.

[11] Jorge Notaro, *El Presupuesto Nacional y las Empresas Públicas*, Uruguay 2015. Disponible en: http://www.pvp.org.uy/?p=5995, accesado en septiembre 2015.

[12] Instituto Cuesta Duarte, *"Redistribución de Recursos Presupuestales: un modelo de desarrollo se construye con salud, educación y protección social"*, Montevideo, 2015, Mimeo.

Las reacciones sociales en defensa de los derechos

En primer lugar, podemos observar la reacción unánime del movimiento sindical que contrasta con la actitud de confianza de los últimos años en las políticas económicas del gobierno. Seguramente no es para menos; en todo el período, la aspiración máxima de las pautas salariales estaría en el mantenimiento del salario real (algo poco probable si los precios se comportan como en el pasado reciente). Menos aún, dadas las presiones cambiarias devenidas del entorno regional e internacional inestable: un dólar en recuperación pero economías como la China y la brasileña con políticas devaluatorias. La economía doméstica fuertemente dolarizada y operando con un alto grado de concentración no contribuye a un escenario de moderación para los precios; los acuerdos voluntarios de precios ya demostraron no ser efectivos en las actuales condiciones.

La institucionalidad de los consejos de salarios y la negociación colectiva, cuya reimplantación tanto se festejó en el primer período del presidente Vázquez, se limita ahora so pena de atentar contra el empleo. Tales ideas tienen como premisa que el aumento salarial puede tener un impacto inf acionario, es decir, llevaría a un aumento de costos productivos, y éstos podrían trasladarse a los precios; y *ceteris paribus*, cuestionar el beneficio normal del empresario llevándolo en el límite a reducir su producción o a cerrar su empresa.

Ahora la política salarial conservadora[13] "a la uruguaya" sostiene que los salarios son un componente decisivo en los costos productivos, convirtiéndose en una presión para los precios, y en lo que refiere al comercio exterior, este costo estaría cuestionando incluso la competitividad. Coincide en que si se deja actuar la negociación colectiva en momentos donde la organización obrera se encuentra fortalecida, la resultante seguramente sería una ruptura de la estabilidad económico-política de los últimos años. Sin embargo, todos estos argumentos podrían discutirse fácilmente desde la visión de los trabajadores.

Tal argumentación se respalda con el proceso de desaceleración económica que vive la región; pero también en una pérdida de más de 32.000 puestos de trabajo en los últimos meses, cuyo correlato es el aumento del desempleo (levemente encima del 7%, ine, 2015); pero las proyecciones privadas lo ubican en 8,5% en 2017.[14] A su vez, el incremento del nivel de precios de la economía se ubica en el entorno del 10% en los últimos años,[15]

[13] Atiéndase que la tipificación de "conservadora" de la política salarial y otras no constituye una valoración personal, sino que así se tipifican en la bibliografía económica. La declaración de la empresa calificadora de riesgos, Standard and Poor 's siguió esta misma lógica de catalogar dichas políticas en ocasión de justificar el grado inversor al país.

[14] El Observador, *Encuesta de Expectativa Economía/Empresas*. Disponible en: http://www.elobservador.com.uy/analistas-privados-proyectan-un-mercado-trabajo-mas-desafiante-n682835, accesado en octubre 2015.

[15] Las cifras oficiales se ubicaron en el 8,53-9,02-9,48% (acumulado año móvil jun-jun/jul-jul/ago-ago) congruente con los promedios de los últimos años (INE, 2015). Empero, tales registros están subvaluados por el impacto de las "políticas heterodoxas" que distorsionan los indicadores de precios (i.e. plan UTE-premia, disminución del IVA a tarjetas, etc.). Atiéndase que dichas medidas no inf uyen para nada en la variable inf ación, sino que distorsionan puntualmente la construcción del indicador que la ref eja; al mes siguiente los precios retoman su movimiento tendencial con independencia de tales políticas.

tercamente por encima de lo que han sido las aspiraciones del gobierno y sus rangos meta de inflación (3 al 7%). No obstante, las explicaciones a dichos fenómenos poco tienen que ver con salarios promedio altos en Uruguay, sino con el funcionamiento de la economía y yerros de la política económica.

Las movilizaciones populares aumentan tanto por las reivindicaciones salariales como por otros derechos conquistados en los últimos años, siendo un ejemplo la negociación colectiva que se ven hoy recortada por políticas restrictivas. Estas limitaciones a la negociación colectiva se relacionan con las condiciones en las que opera. En el sector privado, las pautas que fijan un techo al crecimiento salarial sin discutir las ganancias empresariales y, en el sector público, donde los sindicatos no tuvieron la posibilidad de conocer con una prudente antelación los números presupuestales como lo exigen compromisos asumidos en la oit. Tampoco se dieron instancias de discusión en cuanto a las pautas salariales; incluso se dejaron de lado compromisos adelantados de que la masa salarial acompañaría al crecimiento del pbi (cuestión poco probable dado el articulado presupuestal).

También los reclamos presupuestales se agudizan en defensa de la educación y el 6% comprometido, en especial si se toma en cuenta las necesidades expuestas por las autoridades de anep y udelar los fondos destinados están muy lejos, la salud (asse propiamente o el Hospital de Clínicas) sigue arrastrando déficit de recursos humanos y financieros, mientras la investigación científica no fue contemplada como se esperaba.

Se rechazan artículos como el 619, 677 y 682 del actual presupuesto (icd, 2015). Por lo menos los dos primeros son inconvenientes y atentatorios contra los intereses de los trabajadores.

El art. 619 es el que condiciona la partida dispuesta a aumento salarial de los trabajadores de la educación a que los mismos firmen un acuerdo salarial; de lo contrario, esos fondos serán transferidos a inversiones. Esta es una práctica presupuestal novedosa: bajo amenaza y coacción, tal vez extorsión, se dispone de un aumento salarial que resulta magro para lo esperable dadas las promesas electorales. Se suma a este entredicho con los docentes, el decreto de esencialidad dispuesto por el Poder Ejecutivo en momento de medidas de paro y ocupación de centros de estudio, y no queda exenta la presión generada por un enfrentamiento de docentes, estudiantes y trabajadores con grupos de choques policiales en la sede de codicen. El art. 677 es el que posterga el pago de los reclamos que los trabajadores públicos pudieran realizar cuando recurren a juicios contra el Estado, llegando a dilatar dos años el cobro de los mismos.

El art. 682 es quizás más discutible y refiere a la autonomía de inversión de las empresas públicas que requerirá, de acá en más, la anuencia del Poder Ejecutivo cuando los montos sobrepasen los ui 85 millones o cuando los pasivos de tales empresas superen la mitad de su patrimonio. Las decisiones de inversión de las empresas públicas están en controversia y las preguntas que surgen refieren a quiénes deben ordenarlas. La discusión es centralmente si es el Poder Ejecutivo quien debe hacerlo o los gerentes públicos de turno, en cualquiera

de los casos existen riesgos. En el primero, que las empresas sirvan para resguardar los déficits de otras malas decisiones de los gobiernos, y en el segundo, que los gerentes públicos utilicen la política de gasto e inversión para proyectarse en sus carreras políticas. Para quien escribe, *"El dilema se resuelve con un programa de gobierno transparente, sostenido por una fuerza política militante con capacidad de disciplinar a sus gobernantes y vigilado por una sociedad movilizada que exija rendiciones de cuenta periódicas"*.[16]

Desafíos de un presente turbulento

El crecimiento económico se espera menos dinámico de lo que fueron incluso las previsiones presupuestales; pero esto no solo por la coyuntura internacional sino por lo desatinado de las políticas restrictivas que son una onda expansiva de la desaceleración hacia el mercado interno.

La política anti-inflacionaria, a pesar de que aparece como prioridad de gobierno, enfrenta un fracaso inevitable porque no se apunta a las causas últimas del fenómeno sino que se insiste en actuar sobre los indicadores que la reflejan. No es posible moderar la dinámica de los precios, ya sea con acuerdos voluntarios en la actual coyuntura o con bajas de tarifas en los últimos meses del año, cuando se recaba la información imprescindible para la construcción de los índices (i.e. ipc). Cualquier alumno iniciado de ciencias sociales sabe que no debe confundirse el indicador con la variable, en este caso, si se opera en la distorsión del indicador de precios (ipc) no se afecta en nada a la variable inflación.

Claramente, el alza de los precios tiene una determinante externa por el lado de la evolución del tipo de cambio en la medida que el dólar se fortalece sistemáticamente, pero a la vez, la economía uruguaya tiene un alto grado de apertura y dolarización que presiona los precios al alza. En otro orden, la economía doméstica opera con un alto grado de monopolio (nivel de concentración económica), donde buena parte de los bienes del mercado se concentran en pocos oferentes, fijando precios para obtener ganancias extraordinarias ante la ausencia de regulación económica.

La economía argentina del último año, es un buen ejemplo de regulación de precios que implicó acuerdos, pero atenta observancia y eventualmente castigo si no se cumple con las disposiciones acordadas. Debería ser obvio para los uruguayos tomadores de decisiones que la buena fe de los agentes económicos está limitada, en el capitalismo, a los niveles crecientes de ganancia.

Los trabajadores, en general, tienen niveles de salarios que, si bien los más deprimidos crecieron de manera importante en los últimos años, lo cierto es que aún no aseguran la estabilidad del bienestar en el mediano plazo. Es decir, si la desaceleración se vuelve recesión,

[16] Oscar Mañán, *"Empresas Públicas sin programa de gobierno"*, Semanario Voces, núm.380, Montevideo, 11 de abril, 2015.

el desempleo volverá a tasas pasadas, caerá el salario y los indicadores de pobreza e indigencia reeditarán las preocupaciones de antaño.

La conducta presupuestal que se lleva adelante es contrapuesta a la esperable en un sentido de reactivación y enfrentamiento de la desaceleración y crisis de los mercados. Una máxima keynesiana repetida y probada indica que ante crisis de mercado la solución es el Estado, ergo, deben fortalecerse las políticas anti-cíclicas para mantener los requerimientos del proceso productivo.

El desechar algunos aprendizajes del pasado pone en tela de juicio avances relativos que determinados sectores sociales tuvieron en el pasado respecto al fortalecimiento parcial de sus ingresos. A su vez, limita los objetivos de *"cambiar el ADN de la educación"*, tal como se había manifestado. Los organismos descentralizados más importantes del sector público –anep y udelar – obtuvieron en el mensaje presupuestal entre un 20% y un 50% respectivamente de lo que fueron sus aspiraciones para el quinquenio. Máxime, cuando se había comprometido llevar el gasto educativo a los niveles que unesco reclama desde la década del 70, un 6% del pbi. El derecho a la educación y las metas ya fijadas en la reforma constitucional del año 1966, a saber, el de universalizar la enseñanza media se alejan de manera drástica, recuérdese que el sistema de enseñanza media lo logran culminar –en forma y tiempo– menos del 40% de los jóvenes.

Una política transformadora y democrática debería surgir de la readecuación de los equilibrios existentes y no sólo tomando en cuenta recortes o postergaciones. Ya sea en los ingresos de los sectores populares o en políticas públicas (Sistema Nacional de Cuidados, Salud, Educación, lucha contra la pobreza), sino también ingresando en el hasta ahora inviolable mundo de los ingresos del capital, de los sectores con vocación especulativa y del capital extranjero de libertades irrestricta de movilidad.

Otras luchas por los derechos lo constituye la vivienda social donde, a pesar de planes constructivos con renuncias impositivas importantes, las unidades no están al alcance de los ingresos de la mayoría de los trabajadores. En este caso, al no existir políticas de regulación más estrictas, los topes de precios no se contemplan. A su vez, la renuncia a intervenir directamente en los mecanismos de conformación de los precios –para decirlo de manera más precisa, en la renta del suelo urbano y en el ordenamiento territorial para la residencia– no existen avances sustanciales más allá de los permitidos por las premisas del capital inmobiliario.

Por último, y quizás lo más preocupante, es que se constatan retrocesos en el ejercicio de derechos de protesta, los cuales son por demás legítimos. Se han generado controversias públicas inducidas por declaraciones de connotados representantes del poder ejecutivo que deslegitiman derechos como el de huelga, o por extensión las ocupaciones de lugares de trabajo o estudio e incluso la solidaridad de unos trabajadores con otros. El recurrir a la extorsión para imponer la razón, preferir medidas autoritarias antes que el diálogo fraternal o la misma represión para desalentar, judicializar o criminalizar medidas de protesta, se convierten en el saldo más negro de esta nueva política innovadora en lo presupuestal.

2015: emergencia del campo popular y visibilización de contradicciones en la construcción de derechos

Alfredo Falero[1]

Invitación al tema y fijación de criterios de análisis.

La sociedad uruguaya por momentos transmite la idea de parroquialismo y aletargamiento veraniego de ciudad pequeña. Todo transcurre lentamente, reproduce dinámicas de dominación oculta y a veces perversa, se siente incómoda con el conflicto, construye mitos de excepcionalidad que repite sin mayores cuestionamientos. A pesar de que termina replicando agendas globales, no se siente cómoda cuando se ve obligada a mirarse al espejo y a veces prefiere conformarse con una imagen deformada.

Y, para seguir con la imagen introductoria, como aquella película española de 1953 del pueblo que espera al "Sr. Marshall" que la salve, muchas veces parece que todo dependiera de una inversión salvadora o un acuerdo de comercio que algunos sectores empresariales y políticos de derecha e izquierda proyectan como la llave al "desarrollo". Es lo que ocurrió con el tisa en 2015, por ejemplo, como antes había sido el tlc con Estados Unidos. Naturalmente en ese marco no existe creatividad social posible, todo se reduce a recetas de agendas globales.

Desarrollo, por cierto, se ha vuelto de nuevo una palabra mágica (de nuevo, porque lo fue hace décadas impulsada por Estados Unidos en el marco de la guerra fría) que trasciende fronteras, que se asimila por lo general a aspirar lo alcanzado por regiones centrales de acumulación (Estados Unidos y Europa) y que, por lo tanto, se conforma como una ilusión compartida sobre ser "serio" y hacer lo "correcto" que en verdad es ajustarse a las propuestas de los agentes globales con poder económico y político. Seguramente, existe algo de simplificación en la descripción anterior, pero más peligroso que esto es el olvido de sectores de izquierda e intelectuales de todo lo acumulado en pensamiento crítico sobre el tema y generado en la región desde la década del sesenta. Afortunadamente todavía hay centros académicos de prestigio en América Latina que piensan en clave de lo anterior[2].

1 Doctor en Ciencias Sociales especialización Sociología; profesor e investigador del Dpto. de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República de Uruguay. Correo: alfredofalero@gmail.com

2 Para no ir muy lejos, puede mencionarse el seminario Nuevas miradas tras medio siglo de la publicación Siete tesis equivocadas sobre América Latina de Rodolfo Stavenhaguen, México, Colegio de México. Véase: Falero, A. (2015). *Las 7 tesis: ruptura conceptual y proyección actual*, ponencia en http://seminario7tesis.colmex.mx/images/pdf/mesa-uno/falero.pdf

Así es que, desde ya, la propuesta que sigue es invitar al lector a pensar que si una sociedad más democrática y justa es posible en Uruguay, sólo podrá serlo si se tiene un tejido social activo y cuestionador, capaz de pensar y de tirar a la basura relatos simplificadores y complacientes vengan de donde vengan. Esto es, para ser claro: también el Frente Amplio, en tanto fuerza política en el gobierno, se ha vuelto una gran máquina generadora de relatos simplificadores y complacientes.

La novedad es que en 2015 algo comenzó a crujir y esto provino del espacio que conforman organizaciones y movimientos sociales que componen lo que puede caracterizarse como el "campo popular" de la sociedad uruguaya. Las comillas obedecen a que la expresión puede sonar a metáfora o a proyecto político, pero en verdad es más que eso, se propone como una herramienta analítica que no deje de lado el rigor académico.

Si esto se escribiera en otro lugar, no habría necesidad de hacer mayor aclaraciones pero en el caso uruguayo, teniendo presente la imagen del comienzo, corresponde subrayar ante el apresurado cuestionamiento, que ese rigor académico no puede confundirse –como suele ocurrir– ni con una supuesta y posible asepsia como si fuera posible a cualquier investigador (de cualquier campo de conocimiento) desprenderse de un posicionamiento sobre la realidad. Tampoco puede confundirse con la mera acumulación de cifras, como si esta operación suponga por sí misma una señal de ciencia. De hecho, hay que pensar cada vez más en una guerra de cifras muchas veces silenciada cuando afectan intereses políticos. Finalmente, tampoco puede confundirse con el habitual estilo contenido de trabajos que además se orientan con parámetros ideológicos y/o tecnológicos dominantes, que terminan anulando toda capacidad de promover el pensamiento crítico sobre la sociedad.

Se utilizará el anunciado concepto de campo popular entonces para tener un marco general por el cual se pueda visualizar ese arco de organizaciones y movimientos sociales con disposiciones a generar lógicas alternativas, emancipatorias y que puede tener gran plasticidad para generar reacomodamientos a su interior. En un sentido general, puede designarse como emancipatorias a todas aquellas acciones colectivas que permiten a un conjunto de personas superar un estado de opresión, conquistar derechos, avanzar hacia lógicas alternativas en las sociedades y, en general, promover otros horizontes de posibilidades en un sentido de sociedad más justa y democrática. Debe admitirse que los términos pueden ser muy generales y se prestan al tironeo de significados, pero permiten transmitir rápidamente un posicionamiento general.

Se realiza de esta forma una apropiación heterodoxa de ese concepto-herramienta postulado por ese gigante de la Sociología del siglo XX que fue Pierre Bourdieu[3]. Y en ese marco debe establecerse como "límite del campo" el límite de sus efectos, esto es, un agente (un movimiento u organización social en nuestro caso) hacen parte del campo en la medida en

[3] El concepto de campo es rastreable en varios de sus trabajos, así que entre otros puede mencionarse *"El sentido práctico"*, Buenos Aires, siglo veintiuno editores, 2007 [1980].

que sufren efectos de ese espacio social o los producen sobre el mismo. Esa inf uencia que pesa sobre los participantes del campo, Bourdieu la denominaba "illusio" y procura transmitir la idea de "complicidad" con las estructuras objetivas del campo, de creer que el juego merece la pena más allá de la existencia de dominantes y dominados dentro del campo. En otras palabras, todo participante de cualquier espacio social que analizamos como campo –más allá de diferencias– comparte elementos comunes.

Además, todo campo es un espacio de luchas por la apropiación de los recursos propios de ese espacio social, lo cual sugiere tensiones entre los agentes participantes por su apropiación y, por tanto, por mejorar su posición social. Y aquí encontramos un primer desafío, pues si bien se ha trabajado con el concepto para examinar lo político, la televisión, la universidad, etc., para lo que aquí se propone aproximarse, no se registran claros antecedentes. Quizás porque es difícil ver un espacio de tensiones y conf ictos entre organizaciones y movimientos sociales cuando otras tensiones (con el Estado, con empresas) aparecen con más claridad.

No obstante, es claro que no es un espacio de acuerdos inmediatos ni mucho menos y que se observan distintas estrategias, posturas filosóficas y políticas y dinámicas en la lucha general por promover y conseguir determinados derechos. Para llevarlo al caso que pretende explicar, el consenso económico liberal "progresista" establecido agrega tensiones no fáciles de procesar por los agentes del campo popular.

El contexto latinoamericano y la ubicación del caso uruguayo.

De las tipologías realizadas en otros trabajos sobre luchas sociales y gobiernos en América Latina, la que aquí importa retomar es la que genera formas de mediaciones entre agentes del campo popular y gobiernos. Si se tiene en cuenta la historia de la región, al menos desde la década de 1930, es la de consolidación de una matriz sociopolítica de relaciones entre Estado, partido político y movimiento sindical. Donde el primero jugó un papel central en la configuración o reconfiguración de los otros dos, lo que se conoce habitualmente como "populismo", que suponía lógicas de movilización y participación controladas[4].

Es decir, particularmente se está en un caso de sujeción fuerte de un agente central del campo popular en relación al Estado. Al mismo tiempo que se construyen derechos, se colocan límites en su despliegue, al mismo tiempo que se integra socialmente, se asegura protección para algunos sectores del capital, al mismo tiempo que se promueve participación bajo ciertos límites, se aplica coerción a lógicas participativas autónomas.

[4] Sobre tipologías realizadas para tener un cuadro global de América Latina, véase Bringel, B. y Falero, A. (2014). "*Movimientos sociales y gobiernos en América Latina: nuevos escenarios, tipología de relaciones y formas Estado/movimientos*", Cadernos de trabalho Netsal (Núcleo de Estudos de Teoria Social e América Latina), Rio de Janeiro, IESP – UERJ.

Es que, justamente, en el otro extremo del abanico, puede ubicarse la autonomía de un agente del campo popular en relación al Estado. Lo contradictorio es que estas expresiones emergen más visiblemente en el contexto de lo que se conoce como neoliberalismo, es decir, ya pasadas las dictaduras y los procesos autoritarios que fueron permitiendo su construcción no solo como política económica –que es mucho más que eso– sino como re-estructura social. El caso más notorio –también muy invisibilizado en los últimos tiempos– es el zapatismo y su perspectiva de autonomía como principio general de organización[5].

Finalmente, deben recordarse pero excluirse del cuadro intervenciones quirúrgicas que lograron restablecer gestiones alineadas con poderes fácticos tradicionales: golpe de Estado a Zelaya en Honduras en 2010 y destitución del presidente Lugo en Paraguay en el 2012, así como intentos frustrados de restauración conservadora en gestiones que promovieron la transformación de la forma de Estado heredada: Venezuela (2002), Bolivia (2008) y Ecuador (2010).

Dentro de toda la complejidad que tiene América Latina, si se examinan las diferentes mediaciones que se han establecido en los últimos años entre gobiernos, partidos y movimientos puede proponerse entonces una tipología dentro de este abanico que va desde la "cooptación" a la "autonomía". Naturalmente, los casos pueden desplazarse de un casillero a otro, y esto es lo que también permitirá ubicar el caso uruguayo. Se pueden identificar cuatro tipos generales de conexión, que se denominarán subordinada, negociada, discontinuada y desconexión.

Conexión subordinada: aquí entran los casos en que se establecen relaciones fuertes entre los tres planos, donde la separación de actuación entre los espacios sociales no es clara, y se puede obtener demandas por los movimientos pero a costo de estar sujetos a lógicas vinculadas a una reproducción neocorporativa. En este caso no solo el Gobierno o el partido tienen fuerte inf uencia en las decisiones de los movimientos sino que prescribe el marco de acción en el que se mueven. Aquí pueden entrar situaciones tan diferentes como la cgt durante Menem en Argentina o, el algún caso, en Venezuela en la relación con el gobierno y psuv.

Conexión negociada: situaciones en las que el extremo anterior no se alcanza, pues se observa separación entre los tres planos. Sin embargo, sí se observa un control puntual sobre miembros de los movimientos aunque no del agente colectivo como un todo. En este caso se tiene un canal de acceso privilegiado al gobierno pero el costo sigue siendo alto en lo que se refiriere a la autonomía. Puede ser el caso de movimientos sindicales en contexto gobiernos progresistas del cono sur, del Brasil con la cut, el pit-cnt en tanto central sindical, etc.

[5] Para un trabajo reciente sobre esta temática, véase Jérôme Baschet *"Adiós al capitalismo. Autonomía, sociedad del buen vivir y multiplicidad de mundos"*, Buenos Aires, Futuro Anterior Ediciones, 2014.

Conexión discontinuada: situaciones en las que el caso anterior se alterna con otras situaciones muy diversas, y en donde se presentan y se alternan contextos de compromiso del movimiento con contextos de luchas y movilizaciones. Son los típicos casos en que hay un horizonte (práctico y discursivo) de autonomía pero, por diferentes causas incluyendo lazos personales, afinidades y trayectorias comunes, no se renuncia a la conexión con el gobierno. La relación con los partidos existe pero es débil. Serían casos como los de fucvam en Uruguay, mst en Brasil, movimientos indígenas y campesinos en la región andina. Este sería el caso más volátil de los cuatro.

Desconexión con gobiernos y presencia débil o inexistente de partidos: situación en que la autonomía del movimiento es más clara. Y puede serlo por un contexto claramente adverso del gobierno (federal, estadual o ambos) como el mencionado ezln en México o porque las posturas del propio movimiento, en cuanto a visión general de la realidad, tiende a hacer incompatible cualquier conexión con gobiernos o partidos. Es el caso de algunos movimientos de base indígena cuya cosmovisión aparece como claramente diferenciada de cualquier lógica neodesarrollista más allá de su sensibilidad social o incluso de narrativas emancipatorias que puedan acercarles a gobiernos y/o partidos. En estos casos la autonomía es un elemento subjetivo fuerte y se ejercita en la vivencia personal y en la praxis colectiva, pero lleva a que no se pueda apelar a negociaciones como recurso estratégico para las demandas del movimiento.

Gobiernos progresistas: contención del campo popular y limitación de expectativas

El Frente Amplio, en tanto fuerza política en el gobierno, significa que concentró todo su accionar en el campo político y que por tanto juega totalmente en ese campo conservando sus reglas. Anteriormente, cuando era partido y a la vez movimiento sociopolítico, la idea era subvertir las reglas del campo para poder participar del juego, pero actualmente la lógica principal de existencia pasa a ser dominar el campo, conservar sus reglas, mientras cualquier otra consideración debe ser subsumida en ese juego.

Esto supone también pensar que ahora las mediaciones con el campo popular pueden funcionar solamente como un recurso más para la permanencia o el dominio en el campo político: apelando al pasaje de agentes con recursos de un campo a otro e integrándolos definitivamente en el nuevo juego (sindicalistas, dirigentes sociales, activistas de organizaciones sociales), abriendo y cerrando agendas cuando es conveniente, manteniendo canales de comunicación entre campos, apelando al capital social acumulado (círculo de proximidades en el campo popular) para prevenir o controlar conflictos. El espectro de derecha del campo político no podría hacer tales cosas.

Desde el año 2005, aunque se modifica sustantivamente la composición del campo político, se reproduce en términos generales la heredada inserción de la sociedad uruguaya en la economía-mundo y la distribución de poder en la sociedad. Es más, se profundiza el

mismo esquema de acumulación (se pueden mencionar aquí las habituales dimensiones conocidas como propiedad de la tierra, política sobre zonas francas e implantación de enclaves en general, entre muchas otras) sin ni siquiera pensar en propuestas de lo alternativo. En buena medida esto también demuestra que el campo intelectual tenía menos predisposición al cambio de lo que se creía en muchos ámbitos de la sociedad.

Las interrelaciones entre campo popular y campo político se establecen sobre la base del reconocimiento de organizaciones sociales y sindicales aunque, en clave de reproducir un orden social, sus demandas sean alternativamente neutralizadas, resignificadas (es decir que pierden el sentido original) o negociadas. En todo caso, siempre canalizadas en el marco de un nuevo consenso social "progresista". Un consenso –dígase claramente– con inspiración política en propuestas de la llamada "Tercera Vía", es decir navegar en la globalización y llevar el posibilismo y la adaptación a lógica central. A la vez se pueden identificar varios mecanismos para reproducir las bases del nuevo consenso que es no es caso reiterar aquí[6].

Ahora bien, si los gobiernos del Frente Amplio no aspiran a disputar significados sobre "democracia" o Estado por ejemplo, o a marcar caminos de lo "alternativo", lo "emancipatorio" o el "cambio social", resulta igualmente cierto que el campo popular perdió capacidad de hacerlo. La desmovilización inducida y los propios bloqueos, significaron la neutralización simbólica de posturas históricas, que para ser efectivas siempre requieren ser articuladas en función de coyunturas y períodos transcoyunturales con sujetos sociales, contenidos y marcos conceptuales igualmente fuertes.

Es decir que si bien desde allí se pueden seguir invocando términos como poder popular, autogestión, sustentabilidad, derechos humanos, entre otros, cuando aparecen más bien se presentan como elementos desanclados de un proyecto sociopolítico consistente y articulador. O aparecen como deslucidos y anticuados conceptos de una época ya pasada. No se disputan significados de sociedad meramente colocando un término con historia en el campo popular aquí y allá. Y debe recordarse un elemento que las Ciencias Sociales a nivel mundial han mostrado claramente: las luchas son siempre –guste o no, esté todo permeado por una perspectiva inmediatista e instrumental o no– prácticas y simbólicas a la vez.

Paralelamente, distintos temas claves para el campo popular han recibido tratamientos de desdibujamiento o clausura. Uno de ellos es la política de derechos humanos respecto a nuestro pasado reciente que ha tenido intentos reiterados de clausura del tema –que

---

[6] En otro trabajo se examinaron tres mecanismos: disciplinamiento mediante el consumo, adaptación por indiferencia o desinterés y delegación en la figura del experto (véase A. Falero, *"Del cambio a la contención del cambio: ¿período bisagra en América Latina?"*, contenido en Sujetos colectivos, Estado y capitalismo en Uruguay y América Latina. Perspectivas Críticas, Acosta y otros, coordinadores, Montevideo, Trilce, 2014). Respecto a los sectores más vulnerables –y una vez superada la emergencia social heredada– se visualiza más bien la continuidad de políticas asistencialistas generando una forma actualizada de clientelismo colectivo que no apela a formas de participación sustantivas y no revierte radicalmente la fractura social. Esto resulta particularmente sensible cuando se consideran cifras. También debe recordarse que planteado como "lucha contra la pobreza" también puede ser una eficaz bandera de una perspectiva de derecha política.

no prosperaron– no solo a partir del gobierno del presidente Mujica sino ya en el primer gobierno del presidente Vázquez. De modo que las tensiones surgidas entre el ministro de Defensa Fernández Huidobro y organizaciones del campo popular (particularmente a partir de conocidas declaraciones) constituyen solo la parte visible –política espectacularizada– de un problema de fondo más complejo y de la escasa voluntad de limitar estructuras de poder militar.

En otros casos, se ha buscado la desconflictivización y la institucionalización del movimiento, es decir, pasar de la conexión discontinuada a la conexión negociada siguiendo la tipología de conexión campo político - campo popular. En los dos primeros gobiernos del Frente Amplio pero sobretodo en el segundo, se establecen mecanismos por los que si bien no se atienden las demandas sociales en su proyección, igualmente pueden mantenerse canales de diálogo administrando sus recursos en dosis pequeñas pero que van en el sentido de los objetivos de la organización.

En el caso de los cooperativistas de vivienda (fucvam) luego de movilizaciones y una compleja negociación, el gobierno bajo la presidencia de Mujica (y a diferencia de posturas más duras con el movimiento mantenidas bajo la anterior de Vázquez durante la cual se llegó a la ocupación de tierras en Montevideo) llegó a un acuerdo con la Federación sobre deudas por los préstamos que se arrastraban desde los conflictos surgidos con los anteriores gobiernos de centro-derecha.

Cabe un paréntesis para evitar una confusión que el propio campo popular obviamente conoce. Si bien los trabajadores afiliados a la Central Sindical pit-cnt como los cooperativistas de vivienda por ayuda mutua han crecido en forma significativa, ello no significa mecánicamente mayor fuerza del campo popular. En el primer caso, el crecimiento trepó a una cifra superior a los 400 mil afiliados y en el segundo a unas 500 cooperativas de base en distintas etapas de desarrollo, que implican unas 25 mil familias cooperativistas de ingresos medios y bajos (o incluso muy bajos). De hecho, en ambos casos, se ha utilizado el término "gordura", es decir de aumento de los integrantes pero no de aumento en términos de proyección como movimiento.

¿Qué hay de nuevo en el 2015 que ha llevado a visualizar algún tipo de inflexión con lo anterior? En primer lugar, no es menor marcar el contexto global (con baja en el precio de las materias primas) que afecta el esquema del progresismo que no se fundó tanto en un crecimiento con redistribución del ingreso –como usualmente se invoca– como en un crecimiento con derrame. La caída de empleo en la industria, además de clave como sector económico, genera –como suceden con la construcción– perspectivas negativas sobre el futuro en función de que culturalmente son actividades asociadas a la idea de expansión económica y desarrollo en general. Nuevamente puede encontrarse aquí guerra de cifras e índices, pero lo clave son las limitaciones que ahora enfrenta Uruguay y que un año de presupuesto visibiliza como ningún otro.

En segundo lugar, es un hecho que el presidente Vázquez genera menos confianza en el campo popular que el ex presidente Mujica. En este caso, su reconocida figura global refuerza el prestigio local (recuérdese que los politólogos locales habían marcado originalmente que su principal problema era la comunicación lo cual limitaría su imagen) y su trayectoria generan más posibilidades de lograr una conexión negociada con el campo popular.

Diversos temas colocados en el 2015 por el nuevo gobierno generaron conf ictos con el campo popular en tanto afectan elementos centrales: a los sindicatos estatales por el papel de las empresas públicas (en particular afe sigue constituyendo todo un símbolo de decadencia) y su capacidad de desarrollar nuevos proyectos, a los emprendimientos autogestionarios por el nuevo papel del fondes, a los sindicatos de la educación por las limitaciones presupuestales y el manejo general de criminalización de la protesta, a casi todos por las negociaciones en torno al tisa (finalmente frenadas) y a la política exterior en general.

En torno a lo último, debe destacarse que la pérdida de referencia de un proyecto alternativo –proyecto que es siempre la articulación de varios temas– no permite visualizar claramente como estos elementos macro-globales tienen efectos micro-locales, desde la construcción de derechos hasta el tipo de trabajador requerido. Es decir, muchas veces agentes del campo popular intuyen pero no necesariamente comprenden más allá de la experiencia concreta efectivamente como se manifiestan las relaciones globales-nacionales-subnacionales. O como afectará ello la tensión entre mercantilización-desmercantilización de espacios sociales, que es clave para un proyecto alternativo[7]. La naturalización de lo práctico y lo instrumental sin mayor vuelo, el cierre sobre una demanda específica (sostenerla con un formato neocorporativista utilitarista) son elementos que afectan la visualización de un cuadro general.

Movilizaciones importantes como el paro general del 6 de agosto o las ocurridas en torno a la educación (particularmente cuando se decretó su esencialidad que cohesionó al campo popular) tuvieron plataformas concretas de demandas, pero también canalizaron un malestar social que se viene acumulando en diversos sectores. No visualizar esta parte lleva a lecturas simplificadoras (al estilo: *"el desalojo del Codicen del 22 de setiembre es solamente el conflicto entre "ultras" y fuerzas de choque de la policía"*).

En el nuevo escenario, las contradicciones entre campo popular, expectativas sociales y cursos de acción del gobierno se harán más ostensibles. Pero también pueden aumentar las estrías dentro del campo popular. Esto es, las relaciones entre determinados sindicatos y la central pit-cnt, o entre ésta y otras organizaciones sociales también pueden experimentar una dispersión de demandas y una sobreacumulación de conf ictos.

7 Recuérdese que desmercantilizar no quiere decir desmonetizar una actividad sino construirla en su lógica central como derecho social. Por ejemplo: salud, educación, transporte. También resulta claro que el Estado uruguayo no se ha convertido en nada parecido a un "Estado desmercantilizador" durante los gobiernos del Frente Amplio ni tampoco aspira a serlo.

Conclusiones

Hasta aquí se ha tratado de visualizar que las tensiones entre la gestión gubernamental del Frente Amplio –gestión de tipo empresarial en clave progresista, caracterizada por no intentar modificar al Estado en tanto condensación de relaciones de fuerzas económicas y políticas– la fuerza política en tanto tal y el campo popular entraron en un nuevo período.

Utilizando la tipología planteada (conexiones subordinada, negociada, discontinuada y desconexión), las relaciones entre campo popular y campo político en el 2015 han estado marcadas por deslizamiento de una conexión negociada a una discontinuada. En otras coyunturas esto ya ha sucedido en las gestiones del Frente Amplio, pero también se ha vuelto a una conexión predominantemente negociada. No está claro que ese tránsito sea fácil en el futuro teniendo en cuenta el nuevo contexto global y regional y la propia acumulación de tensiones y malestar general sobre expectativas de cambio en el campo popular. Ese malestar también puede manifestarse en formas imprevistas y desorganizadas.

Este punto debe ser subrayado: no puede leerse la realidad solamente a partir de coyunturas electorales porque la sociedad es tanto lucha de agentes sociales con distintos intereses como también luchas de significados sociales sobre el presente y el futuro, y en ese sentido sobre proyectos de sociedad. Si estas luchas no se visualizan no es porque no existan sino porque hay un actor predominante que ha logrado imponer una visión dominante de la realidad.

Como balance general, puede decirse que han aumentado las estrías, las fracturas del campo popular entre quienes perciben la necesidad de seguir cultivando canales con los gobiernos progresistas –aun considerando sus vacilaciones o directamente su incumplimiento de un programa de transformación– y entre quienes perciben la necesidad de generar propuestas más autónomas, más críticas, como única forma de redefinir las fronteras del sistema.

Aquí se abren varias y nuevas interrogantes claves que deben examinarse generando conexiones analíticas entre campo popular, fuerza política y gobierno. En general, no puede subestimarse la pregunta sobre las posibilidades de canalización del malestar social entre quienes cultivan las potencialidades de lo alternativo hacia el futuro: ¿resignación o complacencia *"a la uruguaya"*, por ejemplo siguiendo mitos de integración social, socialdemocracia tardía y excepcionalidad latinoamericana o lento camino hacia un nuevo ciclo de luchas sociales?

El futuro está abierto y existen muchas variables nacionales, regionales y globales a ponderar para poder dar una respuesta clara en la coyuntura en que se escribe este trabajo (luchas por el presupuesto). Pero más allá de ello, al campo popular se le abren dos grandes agendas (teniendo presente aquí elementos de anteriores investigaciones sobre movimientos sociales).

En primer lugar, se delinea con fuerza la necesidad de conexiones transnacionales entre organizaciones del campo popular para visualizar proyectos y demandas, elementos comunes y diferencias, más allá de Estados-nación que se han vuelto cada vez más transnacionalizados y sujetos a imposiciones de agentes globales (empresas y organismos transnacionales, Estados de regiones centrales de acumulación). Conexiones transnacionales en el campo popular no quiere decir meras reuniones de dirigentes sino propuestas concretas, que entre otras cosas incluye la formación - educación que implique a toda una organización o movimiento.

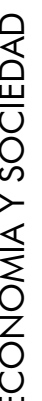
Esta es precisamente la segunda agenda a dejar planteada. Formación quiere decir ir más allá de la superficialidad o intuición crítica de un problema y tener la capacidad tanto de navegar en la guerra de cifras e indicadores como de generar mediaciones analíticas para captar todas las dimensiones de un tema en procesos sociales, además, muy dinámicos. Y en algunos casos –sindicatos particularmente– implica un esfuerzo sustantivo para ir más allá de un conocimiento práctico-instrumental concreto requerido para una negociación.

En el campo popular uruguayo –transformado sustantivamente en relación a ciclos de luchas pasados– se identifica un déficit importante en lo que significa la comprensión de la relación entre mutaciones globales y como se ven afectadas prácticas cotidianas, formas de organización viejas y nuevas, mapas cognitivos cambiantes, la relación entre lo coyuntural y procesos sociales y la capacidad de proyectar horizontes de posibilidades, relación con gobiernos más o menos amigables, el manejo del tema derechos humanos y todo lo que puede implicar, entre muchos otros temas.

En ambos casos y volviendo a lo señalado al comienzo de este trabajo, es clave considerar la necesidad de espejos donde mirarse, aunque la imagen que se nos devuelva no sea demasiado grata y que vayan más allá de parroquialismos y mentalidades localistas. El campo popular tiene un protagonismo potencial clave en volver a la sana costumbre de pensarse críticamente para proyectar futuros posibles.



Mauro Tomasini



Cambios y permanencias en materia de vivienda

Sergio Requel[1]

Luego de diez años de gestión, el gobierno del Frente Amplio sigue teniendo deudas pendientes en el tema de la vivienda. Aunque existieron avances significativos en la década, los mismos parecen ser insuficientes tomando en cuenta la creciente demanda y la poca incidencia en el stock debido al déficit acumulado. Por otra parte, los aciertos elogiables en muchos casos son el comparativo con las pésimas políticas implementadas por anteriores gobiernos, cuyos resultados dejaron una debacle desde el punto de vista de la inversión y el crédito llevando, incluso, al quiebre del Banco Hipotecario del Uruguay en 2003 como ejemplo más significativo. En ese sentido, con un crecimiento de la economía sostenido e inédito en la historia del último medio siglo, las administraciones frenteamplistas no pusieron el énfasis necesario en el tema, y cuando lo hicieron fue mucho más desde lo discursivo que en la adjudicación de los dineros necesarios para generar un impacto real que pusiera en marcha algo planteado por la ex Ministra de Vivienda, Arq. Graciela Muslera: *"llegar al*

[1] Integrante de la Federación de Cooperativas de Viviendas y Propietarios (COVIPRO)

2030 con un déficit habitacional inexistente." [2] Ese objetivo naufraga producto, entre otras variables, de una inversión escasa por parte del Estado y la falta de políticas que incidan en la especulación inmobiliaria como negocio rentable, sin aplicar, por ejemplo, impuestos escalonados a la tenencia de tres o más viviendas.

Al cierre de este artículo, aún se discute en el Parlamento el Presupuesto Nacional. En el mismo no existen correcciones que avizoren otro rumbo. Por el contrario, el pasaje del Plan Juntos a la órbita del mvotma, implica en principio una reducción de partidas a programas existentes o, en el mejor de los casos, el mantenimiento de los rubros anteriores a ellos. Quizás, como ya sucedió en el quinquenio anterior, el dinero que se destine en dólares sea igual o menor al período precedente, lo cual impide avanzar sobre el stock y como escenario positivo en un balance futuro sólo podamos admitir que el déficit no se incrementó al final de la gestión.

En el pasado informe anual de serpaj Benjamin Nahum hacía un brillante balance sobre el tema de la vivienda social de los cinco años del gobierno de José Mujica. Allí enumeró los avances que, a su entender, se registraron en el período pero, al mismo tiempo, enfatizó en aquellos puntos que aún estaban pendientes o debían revalorarse. Se hace muy difícil agregar algo a ese recorrido amplio y multifacético, en especial cuando uno suscribe en todos sus términos lo expuesto en el trabajo mencionado. No obstante, creemos importante desarrollar algunos conceptos relacionados con las cooperativas de viviendas. Más allá de ser parte involucrada en el tema, es a este sistema que los gobiernos frenteamplistas apuntalaron para ser una herramienta de acceso y solución habitacional para los sectores bajos y medios bajos.

La solución habitacional. Diferentes lecturas

Si nos basamos en el balance realizado por el mvotma del período 2009-2014, vamos a encontrar miles de soluciones habitacionales brindadas por el Estado. El problema es cuando se profundiza en ellas y vemos qué entiende la administración por tales conceptos. Allí encontramos desde préstamos al sistema cooperativo, pasando por la venta de viviendas nuevas construidas por otras modalidades, hasta préstamos para refacción de un baño, garantía de alquileres o autoconstrucción. A ello debemos sumarle, por ejemplo, reestructuras de deudas que cancelaron ciertos créditos hipotecarios o los reestructuraron con nuevos valores y redujeron los años de pago.

Sin pretender restar importancia al apoyo que recibe alguien para alquilar o arreglar su vivienda, la discusión pasa por lo que entendemos como una solución habitacional. O al menos, si la misma es perdurable y debe considerársele como tal. En principio parece un

[2] Ver http://www.anv.gub.uy/archivos/2011/10/APPCU_MVOTMA_GMUSLERA.pdf

poco forzado incorporar dentro del concepto a ciertos programas más allá del impacto que generan los números a la hora de justificar esas políticas.

Por otra parte, muchas de las soluciones que aludimos, no influyen en el stock de viviendas nuevas. Si bien el mismo no debe ser considerado como única alternativa para atacar un problema que en sí es más complejo, lo cierto es que tiene un papel determinante en la demanda. El cambio en las últimas décadas de la composición de las familias, el trabajo y la emancipación de los jóvenes hacen que la necesidad de nuevas unidades habitacionales sean primordiales. Dicho de otra manera: cada día se necesitan más viviendas para atender esas realidades.

En efecto y atendiendo lo expuesto, el gobierno de José Mujica fijó expectativas un tanto desmedidas en la ley de promoción privada para viviendas sociales. Su objetivo era incorporar al sector masivamente en la construcción de viviendas, provocando un impacto en la demanda e influyendo en el precio de los alquileres. Sin embargo, con el paso del tiempo, las posibilidades fueron opacándose, con resultados discretos. El costo total de estos proyectos, en general, están por encima de las posibilidades del público objetivo cuyos ingresos familiares se sitúan por debajo de los 50 mil pesos mensuales. De esta forma el monto de la cuota a pagar obliga a subsidiar a estas familias para que puedan afrontar la hipoteca. Podríamos agregar, además, que tampoco incidió en el mercado de alquileres. Los mismos siguen siendo desorbitados en muchos puntos del país, dejando expuesta a una franja importante de la población a los valores establecidos por el mercado y sus vaivenes.

El sistema cooperativo

Como decíamos antes, fue postura de los dos gobiernos del Frente Amplio jerarquizar al sistema y dotarlo de los instrumentos necesarios para fortalecerlo. El cooperativismo de vivienda en los últimos años –especialmente en el lustro anterior– tuvo una mayor dinámica y se encuentra dentro de las primeras opciones de una familia para tener un techo. Ello obedece, fundamentalmente, a la necesidad de acceder a la vivienda (no tanto a la opción por el sistema) puesto que la oferta existente dista de las posibilidades reales que tienen hoy quienes dependen de salarios que los ubican en el límite de la pobreza. Por ley, los núcleos familiares cooperativos no pueden tener ingresos mayores a las 60 Unidades Reajustables, algo menos de 50 mil pesos mensuales.

Por otro lado, el cooperativismo brinda a las familias una mayor seguridad, puesto que los resultados constructivos son superiores al de otros emprendimientos privados, con costos sustancialmente menores. Y al Estado le ha asegurado el reintegro de los préstamos más allá de cualquier oscilación coyuntural en el tiempo que transcurre del pago de la hipoteca.

Volviendo a lo primero, dentro de una serie de cambios ocurridos en la última década, que permitieron el desarrollo mencionado, podemos destacar:

- Reglamentaciones que ordenaron los recursos y asignaron subsidios claros para que la gente permanezca en la vivienda
- Reglas seguras en cuanto al otorgamiento de los préstamos, incluyendo tiempos de espera mucho más acordes
- Un mayor control a los Institutos de Asistencia Técnica (iat), tarea hasta hoy compleja e inconclusa en parte
- Conformación de una Cartera Nacional de Tierras para que las cooperativas puedan acceder al suelo urbano, tema bisagra para el éxito de los proyectos
- Habilitación de tecnologías alternativas de construcción
- Mayores controles y exigencias al sistema cooperativo en su conjunto, desde los primeros pasos hasta la obra en sí

Por una cuestión de espacio sólo mencionamos algunos puntos destacados. Pero al mismo tiempo es inevitable reafirmar lo expresado casi al inicio de este artículo: elogiamos como una virtud de la administración aquello que debería ser lo normal en cualquier política seria, lo cual habla a las claras del descalabro anterior provocado por los distintos gobiernos desde 1985 hasta el 2004. Por otra parte, y vale la pena resaltarlo, muchos de los cambios sucedidos tienen que ver con reivindicaciones y postulados históricos de las diferentes federaciones cooperativas como ser el tema de préstamos, subsidios y controles de los Institutos de Asistencia Técnica (iat s).

Ahora bien, si lo expresado ha sido un avance sustancial con respecto al punto en que nos encontrábamos, tampoco han podido superarse obstáculos existentes de otros tiempos y de reglamentaciones actuales. A pesar, por ejemplo, de haber acelerado y clarificado el proceso de los préstamos, ello no representó –en muchos casos– reducir los tiempos de espera, ya que se sumaron nuevas trabas y filtros. La descoordinación entre los distintos actores estatales, particularmente, llevan de un mostrador a otro a las cooperativas, condenándolas a demoras excesivas para el ingreso a los sorteos de préstamos, siendo en definitiva una especie de contención de la demanda.

Ello viene unido de manera inexorable a la insuficiencia presupuestal que, más allá del incremento que tuvo en la década (nuevamente el mérito es el comparativo con los pésimos presupuestos anteriores) no logra colmar las expectativas ni el crecimiento del sistema. En una situación como la actual donde las cooperativas reúnen a unas 20.000 familias organizadas aguardando el acceso a la tierra o al crédito, el otorgamiento de algo más de 6.000 préstamos quinquenales son claramente exiguos. También, en este caso, se da una acumulación de necesidades habitacionales que profundizan la crisis de stock de viviendas, puesto que estas familias, así no permanezcan en el sistema cooperativo, reclamarán el acceso a las mismas mediante otros programas financiados por el Estado.

En el mismo sentido, cada vez se hace más complejo acceder a tierras en condiciones para obtener los préstamos. Las intendencias o la propia Cartera Nacional de Tierras terminan por ofrecer predios que no tienen los servicios básicos (en especial saneamiento, condición para presentar los anteproyectos) dejando a las cooperativas en medio de la puja y las demoras de otros organismos estatales, como ser ose en este caso que planteamos. Quizás hay algo peor en todo lo anterior y es otorgar terrenos donde directamente no se puede construir por problemas de suelo. Cuando hablamos de otorgar decimos vender a precios más bajos que los valores de mercado, sí, pero precios que, en definitiva, son significativos para familias con ingresos como los mencionados en el mejor de los casos.

Tema aparte (y otro artículo diríamos) significaría analizar algo que trasciende al propio mvot ma y es el incremento sustancial de Unidad Reajustable en este período. Decir simplemente que proyectado a 25 años como son las hipotecas ese aumento sostenido provocará subsidiar a la inmensa mayoría de las familias. Algo que podría ser corregido bajando la tasa de interés (del 5 al 2 por ciento, como era hasta el 2008) y volcando esos dineros subsidiarios a préstamos para nuevas viviendas. Para hacerlo gráfico, una familia paga el 50 por ciento más de lo que le prestaron con una tasa del 5 por ciento (hablamos en Unidades Reajustables, que se incrementa mes a mes, y no en pesos) mientras que si la hipoteca fuera al 2 por ciento terminaría pagando un 25 por ciento más. No estaría de más que se dijera por parte de las autoridades ministeriales cuántas viviendas podrían construirse alterando sólo la tasa de interés de los créditos. Más allá del número, no hay dudas que podría contribuirse de manera significativa a disminuir el déficit, adecuando el pago y el subsidio a un valor con características más sociales que en la actualidad.

Conclusiones

Pensamos que el desafío para el próximo quinquenio es mejorar de forma sustancial los tiempos, las evaluaciones y los procedimientos administrativos por parte del mvot ma y de los demás organismos del Estado involucrados. En especial porque consideramos que buena parte de ellos pueden ser corregidos en la medida que exista voluntad política y la humildad suficiente para afrontar los errores.

Sin embargo, el principal desafío es que el Presupuesto –y las posteriores rendiciones de cuentas– contemple las partidas acordes a la situación actual del sistema. Sin los dineros necesarios para afrontar esas necesidades se hace imposible plantear cualquier objetivo que se adecue a las expectativas generadas.

Violencias soterradas



Mauro Tomasini

Niños, niñas y adolescentes con referentes adultos privados de libertad

Gurises Unidos[1]

En el Día de Debate General del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas en 2011, se hizo manifiesto un gran vacío en lo que respecta a información, tanto cuantitativa como cualitativa, relativa a niños, niñas y adolescentes con referentes adultos encarcelados.

En Uruguay, el Censo Nacional de Reclusos del año 2010 arrojó que al momento hay 9.067 presos de los cuales el 63 % tienen hijos; lo que estima un total de 10.525 niños, niñas y adolescentes con al menos un padre preso. La realidad de los niños, niñas y adolescentes (en adelante nna) con un referente adulto encarcelado es una problemática que viene creciendo cuantitativamente. Dadas las características de las políticas de seguridad ciudadana que se vienen implementando en el Uruguay, el número de adultos encarcelados en los últimos años ha aumentado. Esta situación determina que el número de niños, niñas y adolescentes con un referente adulto encarcelado, sea una problemática en aumento. La realidad de estos niños/as implica una especial situación de vulnerabilidad. En el Uruguay, en la mayoría de los casos, a esta realidad se le agregan las situaciones de exclusión social pre-existentes al encarcelamiento.

En nuestro país y en la región, existe una gran debilidad en el diagnóstico de una problemática que posee escasa visibilidad pública. En términos generales, la situación de los nna que tienen un familiar privado de la libertad no hace parte del debate político, ni está presente como tema prioritario en la agenda de políticas sociales.

Un país que pretenda un sistema penitenciario respetuoso de los derechos humanos necesariamente debe desarrollar programas y políticas específicas que contemplen la realidad, no solo del adulto encarcelado, sino también la de sus hijos.

Se observan las siguientes dificultades:

- Causan preocupación los fenómenos de criminalización de nna que se están dando y las respuestas a ciertos estados de opinión pública que encuentran eco en reformas legales regresivas y represivas, como el uso excesivo de la privación de libertad y propuestas de rebaja de la edad para la imputación penal.
- Las instituciones rectoras en materia de niñez, adolescencia y familia no toman en cuenta a la población de nna con referentes adultos privados de libertad, en parti-

1 Organización de la sociedad civil que trabaja con niños, niñas y adolescentes.

cular para la generación de programas o políticas específicas de protección, orientación o apoyo que den repuesta al impacto del encarcelamiento de tales referentes.

- Existe un claro déficit de políticas o programas públicos para atender a los nna con su madre o padre privado de libertad, salvo acciones aisladas de algunos sectores de la sociedad civil, aunque se vislumbran oportunidades, según los diversos contextos, de fortalecer algunas acciones o diseñar nuevas con una focalización mayor en la situación de los nna con referentes adultos encarcelados.
- Se ha demostrado que el mantenimiento del vínculo de la madre y el padre con sus hijos/as disminuye los problemas de disciplina durante la reclusión, así como los problemas de salud mental durante el encarcelamiento y tras la puesta en libertad, además de disminuir la reincidencia y facilitar la reunificación familiar posterior, lo que facilita a su vez la integración social del liberado.
- Los nna no pueden ser tenidos en cuenta solamente como lazos que deben mantenerse para facilitar la gestión de la persona privada de libertad y su integración social, sino que deben reconocerse y contemplarse sus propios derechos y necesidades.
- Un importante conjunto de obstáculos estructurales y organizativos impiden una adecuada atención a la problemática específica que afecta a los nna que tienen algún referente adulto significativo preso. En la medida en que al desconocimiento de la realidad se suma la debilidad o inexistencia de dispositivos para la atención, así como una escasa capacitación de recursos humanos, el corolario más habitual es una vulneración de los derechos de estos nna en diversos ámbitos.
- El encarcelamiento del referente de los nna produce una reconfiguración de los roles en el grupo familiar, y la modificación de la situación económica hace que los nna tengan que asumir nuevas tareas, vinculadas a lo productivo y reproductivo, que afectan su participación en ámbitos que actúan como garantes de sus derechos (educación, recreación, salud, etc.).
- Los nna con su referente privado de libertad sufren un estigma, que se manifiesta en la vergüenza y el ocultamiento por lo general en las instituciones en las que circula por fuera de su comunidad más cercana (escuela, policlínica, etc.). El estigma con el que cargan lleva a que sean expulsados de distintos espacios de circulación social y ciudadana, lo que refuerza los círculos de reproducción de la exclusión social y afecta directamente su autoestima.
- Existe una desarticulación entre los dispositivos que deben garantizar los derechos a la niñez y la adolescencia y el sistema de administración de justicia penal. Las dificultades en la administración del sistema carcelario (sobrepoblación, problemas de infraestructura), la tendencia a la exclusividad de un enfoque represivo y punitivo del sistema judicial, así como la alta tasa de prisión preventiva y la no aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad o salidas transitorias, inciden direc-

tamente en el derecho de los NNA a mantener un vínculo cercano con sus referentes adultos privados de libertad.

- La realidad genérica de las prisiones muestra, cuando se aborda desde la perspectiva de los familiares e hijos/as de las personas privadas de libertad, una agudización de los problemas por la ausencia de una política pública sistemática que contemple los intereses de los NNA involucrados.
- Entre los múltiples problemas que tienen particular incidencia se señalan: la ausencia de diagnósticos como insumos para la toma de decisiones, la débil implementación de programas específicos para la atención de los hijos de presos, la escasa cantidad y capacitación en la temática de los recursos humanos disponibles y las dificultades de coordinación entre servicios públicos, así como entre estos y las organizaciones de la sociedad civil. En términos generales esto redunda en que no se tengan en cuenta ni el interés superior del niño ni las consecuencias sociales de la acción punitiva del Estado.
- Para los niños, niñas y adolescentes es de mucha importancia mantener el contacto con sus familiares privados de libertad, tal como establece la Convención sobre los Derechos del Niño, y por lo tanto es necesario proteger ese vínculo cuando sus referentes se encuentran privados de libertad, ya que esa separación afecta directamente la afirmación de su autoconfianza.
- Las instituciones de protección de la niñez deben generar los soportes necesarios para que lo anterior sea efectivo, y el sistema carcelario debe mejorar las condiciones existentes para garantizar el contacto que los presos tienen con sus hijos/as.
- Dichas modificaciones no serán contempladas en tanto no se visibilice el tema de los NNA con referentes adultos encarcelados, se coloque en la agenda pública y se tome por la población en general, y en particular por los decisores de las políticas públicas.

Avances en torno a la temática en Uruguay

Un avance interesante en el Uruguay es que se ha creado por decreto un Grupo de Trabajo nacional sobre la Protección Integral de hijos e hijas de personas privadas de libertad, en el marco del *"Apoyo a la consolidación de la reforma del Sistema Penitenciario y Protección de las personas privadas de libertad, con énfasis en adolescentes, mujeres y sus hijos"*. El mismo está integrado por representantes de gobierno –de los ministerios vinculados a los temas de niñez y sistema penitenciario–, del Poder Judicial, organizaciones de la sociedad civil y agencias de NNUU. A su vez, en la misma resolución se designa a la Asesoría Penitenciaria del Ministerio del Interior como punto focal del grupo de trabajo constituido, la cual será la responsable de las convocatorias pertinentes y coordinación del mismo.

Esta resolución se encuentra en proceso de "reglamentación" y está avanzando en la elaboración un protocolo de actuación entre todos los organismos involucrados. En el mismo se han incluido a aquellos actores cuya actuación eventualmente repercuta o afecte el bienestar o vulnere derechos de niños, niñas o adolescentes durante el proceso de intervención del proceso penal. Aunque aún es un decreto y no se cuenta con un marco normativo más global, se puede mencionar de acuerdo a la documentación existente así como a la participación de las organizaciones con representantes del más alto nivel, la importancia de la institucionalidad que se le ha dado al tema. En lo que se refiere a programas se cuenta con una experiencia denominada El Molino, que funciona desde el año 2010, en el cual se alojan a mujeres privadas de libertad con hijos/as. La instalación de este centro constituyó un importante paso para garantizar los derechos de las mujeres encarceladas con sus hijos/as. Los niños y niñas alojados con sus madres en El Molino asisten a una guardería que funciona en la órbita del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (inau), al que asisten otros niños y niñas. Esto se valora como aspecto positivo en cuanto a la generación de vínculos extramuros que generan los niños, niñas y adolescentes.

Las apariencias engañan: la experiencia de dominicanos en Uruguay [1]

Tamara Samudio[2]

"Y vengo sin embargo
tal vez a compartir cansancio y vértigo
desamparo y querencia
también a recibir mi cuota de rencores
mi reflexiva comisión de amor
en verdad a qué vengo no lo sé
con certeza
pero vengo."

Mario Benedetti

Uruguay se ha definido y caracterizado por ser un país de inmigrantes. Su composición poblacional, mayoritariamente perteneciente a naciones europeas (principalmente de Italia y España) que migraron a éstas tierras entre fines del siglo XIX y principios del XX, crearon en el imaginario colectivo la concepción de ser un país "abierto", "multicultural", que abría sus puertas a quienes quisieran trabajar y poblar el mismo.

Sin embargo, dicha percepción originaria no se condice actualmente con la realidad que quienes llegan a nuestro país relatan: la sociedad uruguaya se muestra distante, fría y desconfiada para con ellos. Desde la óptica de los refugiados de Siria o Guantánamo[3], hasta la nueva "ola" de inmigración llegada a nuestro país, principalmente proveniente de República Dominicana. La discriminación y el destrato, así como la desigualdad en el acceso a derechos (laborales, sociales y económicos), ponen en cuestión la auto percepción que tenemos sobre la apertura y calidez con que se recibe población extranjera (o al menos parte importante de ella).

En términos generales, según el Censo realizado en nuestro país en 2011, 2,4% de la población total era nacida en el exterior, siendo en su mayoría brasileños, argentinos, españoles e italianos.

1 Las entrevistas fueron realizadas para éste artículo, modificándose los nombres de los entrevistados, a fin de mantener y preservar su anonimato.
2 Integrante de Servicio Paz y Justicia Uruguay.
3 Ver artículo de Mariana Labastie *"Guantánamo, la persistencia de la impunidad"*.

La favorable situación económica que viviera Uruguay entre los años 2005 y 2014[4], con altas tasas de crecimiento de PBI, y bajos niveles de desempleo, trajo aparejada una modificación en el saldo migratorio[5], observándose un crecimiento del flujo inmigratorio[6], particularmente la proveniente de países fuera del mercosur. Hacia 2011, el censo registraba un aumento significativo en la población inmigrante caribeña y sudamericana (sin incluir a Argentina, Brasil, Chile y Paraguay): de un 2,8% en 1996, a 5,5% en 2011 del total[7]. Bajo dicho contexto, comienza a gestarse un fenómeno que sería por demás novedoso en Uruguay, como lo ha sido la llegada masiva de población dominicana.

Tierra de prosperidad

Se estima son más de 4000 los dominicanos que se asentaron en nuestro país en los últimos dos años[8]. Si se compara con 2011, donde la población migrante dominicana según el censo del mismo año era de 50 personas, se registra un crecimiento superior a 8.000% en tan sólo cuatro años.

La situación de desempleo y los altos índices de pobreza en República Dominicana[9], han generado una emigración masiva de ésta población hacia diversos países de Latinoamérica, movidos por la necesidad de mejorar su situación económica, y poder sostener a su familia, que muchas veces queda en dichas tierras, ya sea por la imposibilidad de radicarse, o por las condiciones de ésta radicación. La posibilidad de entrar a nuestro país sin visa (hecho que se modifica a partir de julio de 2014), así como la percepción de encontrar en Uruguay un mercado laboral accesible y con buenos salarios, convirtió a nuestro país en una opción más que apetecible para los dominicanos que emigraban.

[4] Según Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) en promedio el crecimiento del PBI anual para dicho período fue de 5,1%. Ver en https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/15905/1/acde_pf_final.pdf

[5] Ver *"De puertas abiertas"* (17/06/2013). En http://www.montevideo.com.uy/auc.aspx?203704

[6] Según datos procesados por el INE en el Censo de 2011, de 77.000 personas nacidas en el exterior, 7500 habían arribado a Uruguay el último año antes del registro (2010-2011), representando el 10% del total. A su vez, un 23% del total ingresó entre 2005 y 2011 (18.000 personas). Ver en http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2013/noticias/NO_J590/Informe_INE.pdf

[7] *"A partir de 2009 se verifica una reversión de las tendencias migratorias vigentes, fruto de un doble proceso de disminución de las corrientes emigratorias y un aumento de los flujos de retorno"* (p. 2; 2013) En Koolhaas; Nathan para UNFPA, OIM e INE *"Inmigrantes internacionales y retornados en Uruguay. Magnitud y características"*. Febrero de 2013. Disponible en https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Informe-de-resultados-del-Censo-de-Poblacion-2011.pdf

[8] Según datos de Migración, ingresaron 1870 dominicanos en 2013, y 2889 en 2014. Datos extraídos de El País *"Del sueño a la decepción: inmigrantes dominicanos en Uruguay"* (8/2/2015). En http://www.elpais.com.uy/informacion/sueno-decepcion-inmigrantes-dominicanos-uruguay.html

[9] Según datos del Banco Mundial, en base a los elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la tasa de desempleo alcanzaba en República Dominicana el 14,9% hacia 2013. El Banco Mundial, asimismo, estima en 2013 en más del 40% la "Tasa de incidencia de la pobreza", indicador que porcentualiza la población que vive debajo de la línea de pobreza sobre el total. Ver en http://datos.bancomundial.org/pais/republica-dominicana?display=graph

"Los Dominicanos siempre nos íbamos por trabajo, pero a Uruguay empezamos a venir hace 2 años" Dairi, una dominicana de 39 años, vino junto a su marido hace un año y tres meses, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de su familia, compuesta por sus cuatro hijos, de entre 13 y 2 años, los cuales quedaron en su país natal a cargo de su abuela materna. Conseguir trabajo no fue para Dairi problema; a los pocos meses logró insertarse en el mercado laboral, al igual que su marido, aunque cumpliendo jornadas extensas (de más de 12 horas, en dos trabajos distintos) para poder sustentarse y enviar dinero a su familia. Cuenta con un año aprobado en periodismo, y desea poder *"vivir de eso en cuanto pueda"*.

La situación de Dairi no es puntual; gran parte de los dominicanos que se han instalado en nuestro país cuentan con formación específica, y han adquirido experiencia laboral acorde a la misma. A Jorge, otro dominicano radicado desde junio de 2014, le resta únicamente un año para recibirse de psicólogo. La urgencia por buscar un empleo le impidió finalizar la carrera, y luego lo llevó a emigrar en busca de nuevos horizontes. Actualmente está conforme con el trabajo que tiene –como vendedor de comida en un carrito ambulante ubicado en el puerto de Montevideo, con un promedio de 12 horas diarias, sin cobertura social–, ya que sostiene estuvo trabajando en peores condiciones, como empleado en una empresa de seguridad, y en el puerto. Plantea que en Uruguay no se le reconoce la capacidad técnica y formación que posee. Por su parte, el marido de Ana, dominicana de 21 años instalada hace un año y medio en Uruguay, "*trabajaba 8 horas en el Mercado Agrícola, y a veces hacía 2 o 3 horas extras... a veces 4 o 5 horas (...)"*, siendo su jornada laboral más extensa que la establecida formalmente.

La necesidad de conseguir un empleo, así como el hecho de ser inmigrantes, son para ellos las principales causas por las cuales acceden a trabajos de baja calificación –principalmente en el rubro de servicios: en el caso de las mujeres como empleadas domésticas, empleadas en supermercados, o cocineras; y en el caso de los hombres, como empleados en empresas de seguridad o reponedores en supermercados–, aún contando con formación y experiencia en áreas específicas. Dicha inserción se desenvuelve en el ámbito generalmente informal y bajo características que rozan la explotación, debiendo cumplir jornadas que rondan las 12 horas diarias, con muy bajas remuneraciones.

En situación de mayor vulnerabilidad se encuentran aquellas mujeres que llegan sin formación, y al verse imposibilitadas de conseguir un empleo, terminan en muchos casos ejerciendo la prostitución en clubes nocturnos de Montevideo y el Interior del país.

Existe consenso respecto a la decepción que en términos salariales les ha significado la radicación en Uruguay; los salarios que perciben son mucho más bajos de lo que esperaban. Esto sumado al costo de vida en Uruguay, que es para ellos por demás elevado, hace difícil poder efectivizar el envío de divisas a sus familias en República Dominicana. En éste sentido, Ana resumía la situación planteando que *"Acá hay trabajo, pero la economía es muy cara. Para la manutención, para pagar la casa...no es suficiente (...) Aún con trabajo, había que buscársela"*. Jorge, quien llegó a nuestro país sólo y envía a su madre e hija remesa, se manifiesta

preocupado por el aumento del precio del dólar, divisa a la que deben convertir el dinero para que llegue a destino (en pesos dominicanos). *"Yo no sé hasta cuándo me servirá seguir estando aquí"* sostiene, ya que *"hace meses que no he podido enviar dinero para mi familia, porque me da para pagar mis cosas y ya"*.

Con el objetivo de disminuir el costo de vida, la mayoría de los dominicanos residen en pensiones, ubicadas principalmente en las zonas de la Aguada y Ciudad Vieja. Las mismas tienen un costo promedio de 7000 pesos, menor al que destinarían en un alquiler particular, aunque en condiciones deficientes en términos infraestructurales, estando muchas de ellas con problemas de humedad, grietas, y poca ventilación.

A la compleja y decepcionante situación económica con la que se han encontrado, se suman las complejidades para integrarse socialmente. Lo "*apagado*", "*frío*" y *"gris"* de la sociedad, y la "*mirada con desconfianza*" de muchos uruguayos dificultan la posibilidad de sentirse insertos en un país que los hace sentir ajenos. A su vez, no han existido instancias de intercambio e integración entre la población dominicana residente en nuestro país. El espacio de encuentro y recreación que se había establecido, dada la ubicación de varias pensiones en la zona, era la placita ubicada en Ejido y La Paz. Pero ante varias denuncias de vecinos por cuestiones de "(in)seguridad", la misma se convirtió en un ámbito con fuerte presencia policial, que ha limitado y controlado todo tipo de instancias de recreación que se desarrollara en éste espacio.

Por su parte, hay por parte de la prensa y la sociedad uruguaya una asociación de la inmigración dominicana femenina con la prostitución. En éste sentido, Dairi manifiesta haber vivido situaciones de maltrato de personas que en la calle la acosaban, teniendo un trato machista y agresivo con ella, en función de su condición de dominicana, y su forma de vestir *"hay algunos que por la forma de uno vestirse piensan que somos algo que no somos; se meten con una, te miran, te tratan mal... no todas vinimos a hacer lo mismo"*. Ana, por su parte, sostiene que *"No son todos los uruguayos, hay mucho uruguayo que le gusta el acento de nosotros... pero hay algunos... que como que no nos quieren.... Nos ignoran"*.

Tierra de libertad

La situación de vulnerabilidad social y económica, así como su condición de inmigrantes, ha conducido a estigmatizar y criminalizar ésta población[10]. En éste sentido, se observa el surgimiento y crecimiento de dominicanos procesados por diferentes infracciones.

Es el caso de la situación que atraviesa Ana, quien llegó a Uruguay motivada por su pareja, también dominicano, quien ya se encontraba en el país trabajando. *"Nunca he tra-*

[10] Ver, por ejemplo, nota de El País donde se manifiesta la "preocupación" existente por la inmigración dominicana y su vinculación con "redes delictivas". "Preocupa la oleada de inmigrantes dominicanos" (13/6/205). En http://www.elpais.com.uy/informacion/preocupa-oleada-inmigrantes-dominicanos.html

bajado", sostiene; *"Cuando vine pensaba en trabajar pero quedé embarazada de la bebé (...) No llegué a buscar trabajo, porque quedé embarazada antes"*.

El marido de Ana, quien se encontraba trabajando y era el sustento de la familia, en abril de éste año se vio envuelto en una causa con otros compañeros dominicanos, vinculada a una trifulca ocurrida en la vía pública, siendo procesado por lesiones. "*Mi pareja cuando sucedió eso estaba allá en la casa... pero (...) el que está herido dice que estaba también. Y él no estaba"*. Aún no tiene pena, y lleva más de seis meses privado de libertad, sin saber cuántos meses más le restan. *"Él se siente mal porque alguna gente le dice que está privado de libertad porque es extranjero (...) yo creo que siguen adentro por ser extranjeros"*. Por la misma causa se encuentran hoy privados de libertad dos dominicanos y una dominicana –cuñada de Ana, embarazada de 4 meses–.

Actualmente cuenta para su manutención –y la de su hija– de una canasta alimentaria que el Patronato Nacional de Encarcelados le da, y de la Tarjeta Uruguay Social que le brinda el Mides. Ambas instituciones se encuentran además apoyando a dos familias que, al igual que Ana, tienen a sus respectivas parejas privadas de libertad. Además, su madre desde República Dominicana le está enviando una pequeña remesa para poder sustentarse. *"Nos sentíamos bien antes de caer él preso, pero después de caer preso... se hace difícil. Somos sólo ella y yo"*.

Tierra de futuro

La implementación de nuevas normativas tendientes a agilizar los trámites de residencia y de tenencia de ciudadanía han sido avances importantes en materia de garantías y cumplimiento con derechos civiles de la población migrante[11][12]. Sin embargo, no existen garantías ni apoyo a ésta nueva comunidad, que carece en su inserción social en nuestro país de derechos laborales, económicos, entre otros. Dicha situación se agrava ante el desconocimiento de mecanismos y servicios institucionales que puedan apoyarlos en el asentamiento en nuestro país, así como denunciar prácticas abusivas.

Asimismo, se identifica una visión estigmatizadora en particular sobre ésta población, siendo asociada a redes delictivas, de prostitución, y violencia.

Aquél territorio que supiera sobre la primera mitad del siglo XX abrir las puertas a quienes, seguramente, fueron nuestras generaciones pasadas, y enriquecieran en términos sociales, culturales y económicos a nuestro país, debe hoy ofrecer la misma oportunidad a quienes pueden ser los próximos integrantes de una sociedad que debe apelar al pluralismo, la diversidad, y la integración.

---

11 Ver Hendrina Roodenburg; Margarita Navarrete: *"Situación de los derechos humanos de las personas migrantes en Uruguay"* En Derechos Humanos en el Uruguay. Informe Serpaj 2013-2014.

12 Las personas que fueran entrevistadas para éste artículo sostienen que los trámites tanto para la obtención de cédula de identidad, así como residencia, han sido relativamente veloces y bien asesorados.

Guantánamo, la persistencia de la impunidad.

Mariana Labastie[1]

En marzo de 2014, a través de medios de comunicación, se dio a conocer la decisión del gobierno uruguayo de traer a nuestro país a un grupo de, en ese entonces, prisioneros del centro de detención de la Bahía de Guantánamo, con el objetivo de liberar estas personas en Uruguay. Dicha decisión se enmarca en un acuerdo de Uruguay con el gobierno de Estados Unidos.

La llegada se concretó en diciembre de 2014 y el proyecto en su conjunto –desde que conoció la luz pública hasta la fecha– ha representado un desafío para el Gobierno y para la sociedad.

Por qué se debe cerrar el centro de detención de la Bahía de Guantánamo.

Tras los atentados ocurridos en Estados Unidos el 11 de setiembre de 2001, el entonces presidente George W. Bush dio la orden de establecer un centro de detención fuera de las fronteras norteamericanas, con el objetivo de recluir a aquellos *"combatientes enemigos"*. Estos *"combatientes enemigos"* serían capturados en el marco de la declarada *"guerra contra el terror"*.

A trece años de la habilitación de la cárcel de Guantánamo, aún permanecen prisioneros más de 136[2] hombres; de éstos, a un gran porcentaje no se le ha dictaminado cargo, ni sometido a un juicio justo y con garantías.

Una proporción de quienes han sido juzgados lo ha hecho conforme a un sistema de Comisiones Militares, que no cumple las normas internacionales sobre juicios justos. De los casi 800 hombres que han estado recluidos allí, menos del 1% ha sido declarado culpable por la Comisión Militar, donde la mayoría de éstos casos lo han sido tras negociar un acuerdo sobre la condena antes del juicio.

Desde que Guantánamo comenzara a funcionar en 2002, Amnistía Internacional ha solicitado que, además de poner fin a las detenciones y cerrar el centro, el gobierno de Estados Unidos garantice que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas e imparciales sobre todas las denuncias de violaciones de derechos humanos; que se haga comparecer a los

[1] Directora Ejecutiva de Amnistía Internacional Uruguay.

[2] Amnistía Internacional Índice AMR 51/060/2014: *"Quedan 136... la insoportable lentitud del cierre de Guantánamo. Uruguay, el último país que ayuda a Estados Unidos a poner fin a las detenciones en el campo penitenciario"* 9 de diciembre de 2014.

responsables ante la justicia; y que se asegure un acceso real a procedimientos de recursos a las víctimas de estas violaciones.

Si bien Amnistía Internacional considera que Estados Unidos tiene la principal responsabilidad de poner fin a los encarcelamientos en Guantánamo, la organización también ha pedido a otros gobiernos que acepten a los detenidos liberados que no pueden regresar a sus países de origen, a fin de terminar con su sufrimiento y facilitar el cierre del centro de detención.

En este sentido, desde enero de 2010 fue aprobado el traslado de casi la mitad de los prisioneros fuera de la Base de Guantánamo. Durante el año 2013, 11 detenidos fueron removidos, en tanto que en 2014 se llevaron a cabo 28 traslados a cuatro países: Georgia, Eslovaquia, Estonia y Uruguay.

La iniciativa uruguaya

De los preparativos

La iniciativa que –como fuera mencionado– surgiera a principios de 2014, de liberar prisioneros del centro de detención de la Bahía de Guantánamo en Uruguay, fue valorada positivamente a nivel global.

Uruguay, un país pequeño, cuyo pbi per cápita es un tercio del de Estados Unidos, recibía a 6 hombres que dicho país había mantenido secuestrados por más de una década. En una carta abierta al presidente estadounidense Barack Obama, el –ahora ex– presidente José Mujica manifestaba que *"hemos ofrecido nuestra hospitalidad para seres humanos que sufrían un atroz secuestro en Guantánamo"*[3]. El entonces presidente subrayó que la razón que impulsaba a Uruguay era "*humanitaria*", y explicó que el país había ofrecido históricamente refugio a personas frente a la guerra, la tiranía, la persecución, el racismo y la pobreza. Éstas eran, según él, las personas que habían construido el Uruguay, aportando oficios, saberes y culturas. *"Formamos parte del mundo de los asaltados heridos"* declaró Mujica. *"Pertenecemos a la inmensa mayoría de la Humanidad. No debemos ni queremos olvidar ni perder ese punto de vista"*[4].

Mientras tanto, a nivel local, existía total incertidumbre respecto a cómo se llevaría a cabo la iniciativa. En ese momento la información era parcial y poco clara; no había certeza respecto a si, a partir de su traslado, serían consideradas personas libres, llevados como reos a un centro de privación de libertad en Uruguay, o se les brindaría refugio.

---

[3] http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/carta-de-mujica

[4] Ibíd.4http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/25/actualidad/1427244418_058591.html, 25 de marzo de 2015.

El hecho de ser una iniciativa promovida por Mujica, y apoyado por personas de su entorno, hizo que el f ujo de información fuera limitado, habilitando la especulación por parte de actores sociales y políticos que no participaban directamente de la propuesta.

A ésta coyuntura se le suma el contexto electoral, el cual potenció la incertidumbre sobre el proceso, no solo en relación a la implementación de la iniciativa, sino también a las fechas, y a quiénes serían los responsables de llevar adelante el traslado de las personas seleccionadas. En el correr de los meses fue surgiendo información respecto al rol que llevaría a cabo el pit -cnt [5], que en el marco de una estrategia de inserción social a través del trabajo y de solidaridad de la central sindical, proveería a éstos hombres de vivienda, y facilitaría su vínculo con potenciales empleadores. La salud sería provista por la Administración de los Servicios de Salud del Estado (asse), y se buscarían profesores para la enseñanza de idioma español.

Entretanto, representantes del presidente viajaban a Guantánamo para conocer a quienes finalmente llegarían al país. A su vez, se comenzó a negociar y elaborar un acuerdo no escrito sobre las condiciones mediante las cuales se realizaría el traslado.

Finalmente, en diciembre de 2014 llegaron los entonces prisioneros al país, en el marco de una cobertura mediática sin precedentes, instalándose en la casa cedida por la central sindical para que iniciaran su proceso de radicación en Uruguay.

De la implementación

Una vez instalados en Uruguay, el Estado se convertía en el principal responsable por la situación de éstas personas. Por lo tanto, el mismo queda comprometido a garantizar sus derechos humanos básicos, como ser: documentación legal que les permita acceder a todos los derechos que poseen quienes habitan el territorio nacional; acceso a la salud –atendiendo la situación particular de cada uno de estos hombres, que de diferentes formas debieron enfrentar un encierro de 12 años o más, en condiciones de tortura física y psicológica–; aprendizaje del idioma español, para asegurar una mejor inserción en la comunidad; vivienda; y forma de subsistencia.

Si bien desde el gobierno se aseguraba continuamente que el asentamiento de éstas personas se estaba llevando a cabo, la falta de referentes estatales claramente identificados, tanto para éstas personas como para la sociedad civil, contribuyó a generar un ambiente de disconformidad cada vez mayor por parte los 6 ex detenidos del centro de detención de Guantánamo, y a su vez un malestar generalizado en la población, que no entendía sus demandas, ni dimensionaba la fragilidad de su situación.

En marzo de 2015, luego de la asunción del presidente Dr. Tabaré Vázquez, la Comisión de Refugiados (core) comenzó a organizar los aspectos más básicos para que se

5 Por más información, ver recuadro a continuación.

garantizara el pleno ejercicio de los derechos de estas personas. Estos se enmarcaban en aclararles cuál era su situación legal, quiénes les apoyarían, en qué aspectos y de qué forma se concretaría su reestablecimiento. Asimismo, se designó un mediador entre las personas detenidas liberadas y el gobierno y, progresivamente se fue concretando su establecimiento en el país.

La experiencia mostró que el país, más allá de su compromiso con los derechos humanos, la solidaridad internacional y la comprensión de lo importante que es la inaplazable necesidad de cerrar el centro de detención de Guantánamo, no tiene la capacidad para implementar un proyecto de estas características. Tal como lo expresó el actual Canciller de la República Rodolfo Nin Novoa, al informar en los medios que no se recibirían en Uruguay otros ex prisioneros de Guantánamo, *"Uruguay tiene carencias de cultura e infraestructura para acogerlos y necesita planificar mejor ese tipo de operaciones"*[6].

Más allá de esta decisión, el Estado uruguayo tiene aún la responsabilidad con las personas ya trasladadas de garantizar el ofrecimiento de todas las posibilidades para que puedan desarrollar su proyecto de vida en Uruguay, o irse si es su deseo y eventualidad.

De igual modo, y por otro lado, debe el Estado rendir cuentas sobre las implicancias del acuerdo generado con el gobierno de Estados Unidos, y todo el proceso establecido de reubicación de los seis ex detenidos de Guantánamo.

Lecciones aprendidas

La existencia de aspectos tales como transparencia y rendición de cuentas son los que permitirán evaluar efectivamente si el país se encuentra preparado y en condiciones de recibir más detenidos liberados en el futuro. A su vez, esta necesaria rendición brindará insumos que permitirán mejorar las políticas en relación a las personas que se acogen en el territorio nacional.

De todo el proceso transitado quedan muchas lecciones, de las cuales el gobierno deberá tomar nota para mejorar su accionar con mensajes claros y unívocos, y tareas consistentes con la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, acordes a lo que establece el derecho humanitario. A su vez, deberán utilizarse recursos propios del Estado, y establecerse fronteras de responsabilidad claras.

Corresponde a las autoridades evaluar si los recursos que se pusieron a disposición de este proyecto eran y son adecuados; si existe el personal de salud capacitado para atender las necesidades particulares de personas que fueron víctimas de tortura en contexto de privación de libertad en un centro de detención como el de Guantánamo; si se les proporcionó la información suficiente de forma tal que los implicados pudieran tomar decisiones libres

6 http://internacional.elpais.com/internacional/2015/03/25/actualidad/1427244418_058591.html, 25 de marzo de 2015.

e informadas; si se facilitaron recursos apropiados para el aprendizaje del idioma español; si se les dieron las condiciones necesarias para insertarse en la sociedad uruguaya con autonomía y respeto por su identidad étnica y religiosa; vivienda adecuada; entre otros múltiples aspectos.

La loable intención perdió su foco, y de ser una contribución a la protección de estas personas y al cierre del centro de detención de Guantánamo, pasó a ser un conf icto originado por una falta de estrategia, planificación y proyección de lo que implicaría para todos los involucrados.

Si bien al final se tomaron las medidas posibles frente a las contingencias, mucho de lo ocurrido –lo cual llamó la atención de la población a través de los medios– podría haber sido evitado a través de estrategias claras de sensibilización de la sociedad frente al tema –con proyectos que afectan la vida de tantas personas y tan diversas en sus identidad, origen étnico, religioso, cultural, social, política, etc.–, proporcionando información clara, sin por esto transgredir el derecho de las personas a la privacidad.

A nivel internacional, Uruguay goza de una buena reputación en materia de compromiso con los derechos humanos, y por ello debe tomar muy seriamente las responsabilidades que asume para, no solo no perder el prestigio, sino para ser efectivamente un país que protege los derechos humanos de todas las personas.

Amnistía Internacional insta al Estado uruguayo a que garantice el pleno asentamiento de los seis hombres liberados y recibidos en Uruguay, así como también recomienda que revise su política para tomar una decisión responsable sobre futuros traslados. Asimismo, la organización recuerda a la comunidad internacional su compromiso para con los derechos humanos y solicita que colaboren con el gobierno de Estados Unidos para que se efectivice sin demoras el cierre del centro de detención de Guantánamo.

Vamos a innovar

El imbricado y desordenado proceso de reasentamiento de los ex prisioneros de Guantánamo presentó como principal problema la definición de quién estaría efectivamente a cargo de su alojamiento y acompañamiento en territorio uruguayo. Ante la disyuntiva, Mujica apeló a una estrategia poco convencional; requerir del apoyo solidario que pudiera ofrecer el Pit -Cnt , dejando en manos de la central de trabajadores la gestión inicial del proceso de adaptación e integración de los ex prisioneros, responsabilidad que en términos formales correspondía debía asumir el Estado.

Frente a la consulta y aprobación de la iniciativa por parte del Secretariado Ejecutivo del Pit -Cnt , se brindó apoyo económico y emocional a los seis ex prisioneros que llegaran, ofreciéndoles vivienda, alimentación, un traductor (algunas horas al día) y un monto semanal para gastos personales, *"hasta la normalización de su situación"*[1]. Se fijó la permanencia con ellos de encargados de seguridad las 24 horas durante el primer mes de su estadía, las cuales irían disminuyendo con el paso del tiempo y el afianzamiento de los recientemente asentados. Por otra parte, el Pit -Cnt se comprometió a apoyar el proceso de inserción de los ahora refugiados en el mercado laboral, con la intención de ser facilitadores en la obtención de trabajo, a través del contacto con posibles empresas contratantes. Mientras tanto, el Estado colaboró con *"...dinero para gastos personales* [...], *y toda la ropa al principio."*[2]

Los propios integrantes del Pit -Cnt sostuvieron que no existió un período de preparación previo a la llegada de los ex prisioneros, debiendo informarse y apoyarse en intercambios surgidos con organizaciones e instituciones que trabajan con poblaciones en situación de vulnerabilidad (Mides, Salud Pública, presos políticos y organizaciones varias)[3].

Como consecuencia, la central se vio envuelta en problemáticas inherentes a la complejidad de la situación que atravesaban los ex prisioneros[4], sin contar con un abordaje integral en términos sociales, culturales y psicológicos que pudiera sustentar –tanto a los refugiados, como a los sindicalistas que los acompañaban–, el proceso de integración iniciado.

---

1 Extraído de comunicado del Pit-Cnt respecto a la llegada de prisioneros de Guantánamo. En http://www.lr21.com.uy/comunidad/1206027-pit-cnt-ofrece-hospedaje-asesoramiento-laboral-refugiados-ex-presos-guantanamo-uruguay

2 Palabras de Fernando Gambera, secretario de integración regional del Pit-Cnt, a El País. *"Pit-Cnt defiende al gobierno de ex-reclusos y asegura que les da apoyo"* (19/2/2015). Ver en http://www.elpais.com.uy/informacion/pit-cnt-defiende-gobierno-exreclusos.html

3 Ver en revista Lento: *"Aprender con los refugiados"* (25/4/2015). En http://lento.uy/aprender-con-los-refugiados-lento-25-abril-2015/

4 Problemáticas de relacionamiento entre los ex prisioneros, desinterés en insertarse en el mercado laboral, falta de concentración, problemas de salud y psicológicos, entre otros. Ídem nota al pie nº3.

La "estrategia" y "política" de asentamiento de los ex prisioneros provenientes de Guantánamo quedó librada a la buena voluntad que la central de trabajadores de nuestro país pudiera ofrecer y sostener, sin brindar herramientas sostenibles y claras sobre cómo afrontar un proceso de tal envergadura, complejidad y fragilidad.

Actualmente, el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana es quien se encarga de cubrir las necesidades de los refugiados, mientras el Pit -Cnt apoya esta tarea, mas no la lleva adelante.



Alex Cappi



Dar cuenta de sí mismas
Una mirada a la situación de las personas Trans

Alejandra Collette Spinetti Núñez[1]

Lo realizado

A partir del año 2012 –a través de Mujer y Salud en Uruguay (mysu)–, en el marco del proyecto Fondo Mundial[2], se han desarrollado acciones para el trabajo con personas Trans. En este escenario se han realizado tres encuentros denominados *"Talleres de ciudadanía"*. En los mismos han participado representantes y/o referentes Trans de diferentes departamentos. Se abordó distintas temáticas como: marco legal, derechos y obligaciones de las personas. En los talleres se constató un desconocimiento de los temas propuestos, de

[1] Integrante de la Unión Trans del Uruguay (UTRU).

[2] Proyecto país *"Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en Uruguay"*, financiado por el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria. En su ejecución no estatal bajo la coordinación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación – ANII.

la población objetivo y más aún de la sociedad en general y de los actores que trabajan con la población Trans.

"Los talleres fueron espacios de construcción de confianzas donde las experiencias de vida dieron cuenta de los sufrimientos generados por la marginación, pobreza, violencia, discriminación y soledad que acompañó la biografía de muchas de las participantes. Pero también se compartió el coraje, la capacidad de resiliencia, la fuerza y el interés de participar activamente en la construcción de nuevas condiciones para el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de su ciudadanía plena. Se iniciaron organizaciones y se crearon nuevos colectivos de personas Trans en lugares donde no existían".[3]

Un año más tarde –noviembre de 2013– en el marco de los Fondos Semillas, se realizó el Primer Congreso de personas Trans. Asistieron representantes de todo el país, organizaciones de la sociedad civil y autoridades gubernamentales como invitado/as. Trabajo, educación, salud y vivienda, fueron los ejes discutidos y pensados desde la cotidianidad que atraviesa a las personas Trans. En Uruguay se estima que somos unas 3.000 de las cuales, aunque existen pocos estudios realizados, el 80% realiza trabajo sexual. La mayoría vive en situación de indigencia por no tener un trabajo estable y no acceder a condiciones dignas de vivienda. El acceso a la salud está matizado por la estigmatización y discriminación social. En el ámbito de la educación, la mayoría no finalizó primaria, siendo pocas quienes han culminado el ciclo básico. Y menos aún quienes han podido terminar educación terciaria o continuar con otros estudios.

En las conclusiones del congreso, la Directora de mysu, Lilián Abracinskas, menciona que durante los años 2012 y 2013 *"El proceso de fortalecimiento ciudadano de las personas y organizaciones Trans ha sido uno de los resultados más importantes de las acciones del proyecto país «Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en* vih/sida *de las poblaciones más vulnerables en Uruguay»"*[4]. Este fortalecimiento que en dicho momento fue un paso importante, se estancó porque "*...lamentablemente, por diversas razones que el país tendrá que analizar con calma y responsabilidad, el proyecto no alcanzó la segunda fase. Las decisión de ANII de no continuar como Receptor Principal para concretar las actividades a cargo de la Unidad de Gestión del proyecto en el MSP y la débil conducción política de la CONASIDA-MSP, fueron algunas de las razones que impidieron encontrar soluciones a tiempo para subsanar los problemas y mantener la donación para la segunda fase."*[15]

Lo sucedido debilitó el movimiento que se venía construyendo con formación de capacidades y fortaleciendo instituciones. Las luchas de las personas Trans quedaron aún más invisibilizadas, se debilitaron las organizaciones y solo unas pocas quedaron en pie. Muchas se desmembraron y/o desaparecieron, lo que implicó que muchas luchas fueron tomadas

[3] Relevamiento de necesidades de salud en personas Trans - MYSU 2012. www.mysu.org.uy.
[4] Prólogo a la edición *"Construyendo ciudadanía"* Resultado del 1º congreso Nacional de Personas Trans, Montevideo 2013.
[5] MYSU, 2015 *"Asegurar y Avanzar sobre lo logrado"* Monitoreo 2010-2014. Montevideo.

por grupos hegemónicos que no están integrados, ni dirigidos por personas Trans; más aún, muchas de ellas casi no tienen contacto con las mismas. Algunos actores políticos y/o autoridades nacionales toman el tema como bandera, pero no creemos que sea con el propósito de generar otras políticas de diferente índole como "creen" que las personas Trans necesitarían.

En el congreso 2013 observamos como las personas Trans tuvieron una gran capacidad para analizar sus propias necesidades, para plantearlas y buscar formas de abordarlas. Muchos de estos planteamientos tienen un déficit de respuestas gubernamentales hasta el día de hoy, siendo conscientes que para revertir estas situaciones planteadas debe haber una fuerte acción del Estado, articuladas necesariamente con las organizaciones de la sociedad civil integradas y llevadas adelante por personas Trans. Es una realidad muy compleja que no se subsana con propuestas verticales ni lineales, por lo cual se demanda desde entonces un dialogo f uido y permanente, donde se puedan generar las soluciones.

Trabajo

En noviembre 2013 se denunciaba *"la mayoría de los y las Trans integramos el sector más excluido de la sociedad y no somos respetadas en nuestra condición de personas con derechos. (...) la discriminación y el estigma por nuestra identidad de género y orientación sexual impactan sobre múltiples aspectos de la vida y obstaculizan nuestras posibilidades de desarrollarnos y acceder a las mismas oportunidades de empleo, vivienda, salud, educación y participación en todos los niveles de la sociedad".*

¿En qué ha avanzado Uruguay? Hasta el momento, si bien a nivel político estamos en la mesa, porque el tema es políticamente correcto, no hay ni campañas ni acciones que lleven a que podamos acceder a ser respetadas a nivel social, y en todos los ámbitos. En muchos lugares no somos bienvenidas. Además el Uruguay padece resabios más conservadores en el interior del país que en su capital, lo que lleva naturalmente a limitar aún más el acceso a los derechos fundamentales. Existe mayor estigmatización si se trata de pueblos o ciudades del interior que no son capitales departamentales. También existe una diferencia cuando hablamos de los departamentos del litoral, los del este y más aún los del centro. Nosotras, sobre todo en el interior y en algunos lugares de Montevideo, no tenemos permitida la entrada a cualquier restaurante, cualquier tienda, cualquier discoteca, por lo cual consideramos debería haber una fuerte campaña educativa acerca del tema.

El punto tres de las denuncias en dicho congreso afirma *"no tenemos acceso al trabajo digno, o accedemos a los empleos siempre que no hagamos visible nuestra condición de personas Trans".* Por ello –como ya mencionamos– un altísimo porcentaje de las personas Trans tienen como único destino la prostitución, práctica que se da en situaciones de total desigualdad, tanto en lo económico como en el ámbito de la salud, por las diversas condiciones que ref ejan las pautas culturales e institucionales de capital e interior. Esto conlleva a una

mayor vulnerabilidad por parte de las personas que lo ejercen, por el poco cuidado que las mismas tienen a la hora de hacerlo. Recordemos que entre 2011 y 2014, se perpetraron ocho homicidios de personas Trans, todas en situación de trabajo sexual, de los cuales, solamente dos fueron esclarecidos (el último en este año). Además las compañeras que están en esta situación reciben a diario agresiones –físicas, psicológicas y simbólicas– que no denuncian por miedo a las represalias. Estamos conscientes, tanto de la violencia, como de la falta de respuestas estatales a la misma.

En relación al trabajo se han implementado desde el Ministerio de Desarrollo Social algunas políticas –como por ejemplo la tus Trans–. Es una tarjeta que las personas Trans pueden tramitar y que les beneficia con un monto mensual de alrededor de $U 1.000 (aproximadamente usd 40). Para retirar en supermercados adheridos productos de alimentación y limpieza, lo cual limita a personas que necesitan otros insumos. También se ha generado una cuota para personas en el plan "Uruguay Trabaja". Este plan propone una inserción laboral entre seis y ocho meses, y luego de ello por dos años no pueden reingresar al mismo con un sueldo de aproximadamente $U 6.000 (usd 200). Este programa no genera una seguridad laboral permanente. Aunque si bien se les da capacitación para el trabajo, es muy complicado integrarse al mercado laboral tanto público como privado. Lo que lleve volver al trabajo sexual.

En 2014, el propio Mides llamó a concurso para ocupar siete puestos dentro de su cartera. Si bien esto fue un avance importante y debemos celebrarlo, pensemos también que quienes quedaron fueron las más capacitadas ya que se juzgaron por las reglas generales de llamados a concursos del Estado y por ende las personas Trans más vulneradas no tuvieron acceso y pudiendo incorporarse solamente a puestos de barridos y/o limpiezas, etc. Este llamado fue únicamente para Montevideo sin dar posibilidades a las personas del interior del país. Reconocemos que algún emprendimiento privado ha tomado personas Trans en el rubro de servicio de limpieza. Aunque las que entran son observadas minuciosamente.

En síntesis –desde el congreso de 2013– analizamos y denunciamos la no inclusión laboral. Constatamos que el Estado tanto en lo público y más aún en lo privado no promueve acciones de "discriminación positiva" para acceder a puestos laborales, quedando la prostitución como único destino.

Salud

"(...) el estigma y la discriminación impactan sobre nuestra salud física y mental, pero los servicios de salud solo se preocupan de que seamos portadora/es de infecciones de transmisión sexual. Las necesidades para adecuar el cuerpo a nuestra identidad de género no están incorporadas debidamente en el Sistema Nacional Integrado de Salud. No gozamos de una atención integral que tenga en cuenta nuestros requerimientos específicos y los prejuicios y des-

conocimiento de los profesionales y el personal de salud son barreras que obstaculizan el acceso a los servicio".[6]

A su vez en el mismo congreso se demanda *"que se aseguren servicios de salud disponibles, en forma descentralizada, en todo el país y para todas las personas trans (...), que sean integrales, libres de discriminación, con personal capacitado para atender de forma respetuosa nuestros requerimientos específicos; que garanticen la confidencialidad, el respeto por la identidad de género... un sistema confiable de denuncia".*

En la actualidad el Sistema Nacional Integrado de Salud no ha previsto la atención integral en salud para personas Trans. En el 2012 MYSU verificó que si bien existen políticas, normas y guías clínicas en diversos componentes de la SSR incluida la atención a personas Trans y de orientaciones sexuales diversas, no ha habido hasta la fecha una debida organización de los servicios ni una estrategia sostenida de formación de los recursos humanos que garantice su pleno cumplimiento. Las personas Trans se atienden mayoritariamente en los servicios públicos y éstos no colman las necesidades de las mismas. En los servicios privados la situación es aún más compleja, ya que directamente no disponen de los mismos y/o tienen absoluto desconocimiento de la situación: *"el estigma y la discriminación han sido percibidas como las prácticas del personal de salud que actúan como verdaderas barreras para el acceso y uso de los servicio"*[7].

Hay algunas iniciativas valiosas como la policlínica libre de homofobia, transfobia y lesbofobia creada por el colectivo Ovejas Negra que funciona en el Hospital Maciel, así como la clínica del Saint Bois llevada adelante por el Dr. Daniel Márquez, y la división LGTBQI[8] de la Red de Atención Primaria (RAP) del departamento de Salto. En este último se atienden las diferentes necesidades de las personas Trans. Debemos aclarar que la clínica del hospital Saint Bois es una clínica donde se integra a nuestra población con los usuarios comunes, no es únicamente para personas Trans ni de la comunidad LGTBQI.

Los dos primeros emprendimientos adolecen de un problema que nuestro país tiene en diferentes áreas, y es que están únicamente en Montevideo, lo que no permite que las personas del interior del país accedan fácilmente a ellos. Con el agravante de ser las únicas están desbordadas de pacientes, con poca capacidad locativa y de personal, por lo que consideramos no se ha universalizado ni masificado la atención en salud. No todas las personas Trans tienen las mismas oportunidades de acceder a la atención, sea por la distancia, situaciones económicas u otras variables, no pueden llegar a los centros de atención e Montevideo.

En cuanto a la policlínica que funciona en Salto, si bien hay un equipo preocupado por la salud de la comunidad, no disponen de servicios como la hormonización. Debemos

6 Denunciamos: punto 6. Edición *"Construyendo ciudadanía"* op.cit.
7 MYSU *"Asegurar y Avanzar sobre lo logrado"* op.cit.
8 Movimiento Lésbico, Gay, Transexual, Bisexual, Queer e Intersexual.

aclarar también que en nuestro país funcionaba un único centro para las operaciones de readecuación de sexo en el Hospital Universitario y que cerró en el año 2013 por falta de presupuesto. Un número importante de usuarios Trans dejaron de ser atendidos a mitad del tratamiento, no teniendo los medios para poder continuarlo en forma privada. Aclaremos además que en nuestro país tampoco existen clínicas privadas que realicen este tipo de tratamiento, de modo que si los hubiera, los costos serían imposibles de cubrir para una comunidad sin muchas opciones laborales.

A su vez ninguno de estos emprendimientos tiene dentro de su personal referentes pares. Eso generaría mayor confianza y lograría la promoción, atracción y permanencia de los servicios.

Creemos firmemente que la atención en salud debe ser transversal y nacional, con un trabajo articulado con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema, en forma coordinada, con personal sensibilizado, capacitado y con vocación para los mismos y con referentes pares que logren la confianza hacia los servicios.

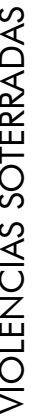
En cuanto al tratamiento y prevención del vih/sida, las estadísticas dan cuenta de que proporcionalmente las personas Trans son más portadores que la media de otras comunidades. Desde utru creemos que es porque las personas Trans son quienes más se controlan y quienes más lo comunican, no así otras comunidades. También debemos reconocer que el interior del país es un eterno olvidado; las personas que son diagnosticadas con el virus, son analizadas nuevamente en Montevideo y la medicación se manda por paciente. Los centros de salud en el interior no tienen stock de medicación, tampoco hay un seguimiento de las personas diagnosticadas por lo cual muchas abandonan el tratamiento, esto tiene que ver también con la confiabilidad y el secreto profesional. En ocasiones la confiabilidad no es respetada, por lo cual toda la comunidad local se entera de que la persona es portadora. Muchas veces antes que la propia persona. Por lo cual ésta decide en muchas ocasiones no seguir un tratamiento, o directamente viajar a otra ciudad para hacerlo. La mayoría llega a internaciones en los últimos estadios del virus lo cual dificulta o hace imposible restablecer la vida.

Otra discriminación muy común es no llamar a la persona por su nombre identitario, sino por su nombre de documento de identidad, aunque tenga el cambio de sexo registral amparada/o en la ley 18.620. Dicho cambio registral tiene costos de servicios de profesionales del derecho al que no siempre quienes lo requieren pueden acceder.

En Uruguay en los últimos años y gracias a la tarea incansable de las organizaciones sociales se han producido cambios normativos que reconocen a las personas con identidad de género diversa como sujetos de derechos. Aún resta un cambio cultural para logara una ciudadanía plena y erradicar las importantes brechas de desigualdad y discriminación que persisten.



Mauro Tomasini



Vivas nos queremos
Violencias de género en Uruguay

Azul Cordo[1]

"Debe estar muriendo más de una mujer por día por fumar.
No las mata ni el sida, ni la violencia doméstica,
ni los accidentes como las mata el tabaco".

Tabaré Vázquez, Presidente de la República[2]

Siete de cada diez mujeres en Uruguay declararon haber vivido situaciones de violencia basada en género en algún momento de la vida, afectando en mayor medida a las mujeres

[1] Periodista, lic. en Comunicación Social (UNLP). Diplomada en Género y Políticas de Igualdad (FLACSO Uruguay). Integrante de Mujer y Salud en Uruguay (MYSU).

[2] Palabras expresadas por el mandatario durante el acto oficial por el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer. En: http://www.republica.com.uy/el-principal-enemigo-de-la-mujer-es-el-consumo-de-tabaco/505365/. Para esa fecha, 15 mujeres habían sido asesinadas por razones de género en el país.

afrodescendientes que a las mujeres no afro. Una de cada cuatro mujeres de 15 años y más, ha vivido situaciones de violencia por parte de su pareja o ex pareja en los últimos 12 meses. Una de cada tres mujeres mayores de 15 años ha vivido situaciones de violencia durante la infancia, al tiempo que entre las mujeres de 65 y más el 9,5% reporta haber vivido violencia por parte de su familia actual[3].

La cifra de mujeres asesinadas por sus parejas o ex parejas en los primeros seis meses de 2015 supera al total de homicidios por razones de género cometidos en todo 2014.

El año pasado, 18% de las víctimas de homicidio fueron por violencia intrafamiliar, porcentaje mayor al que representaron los cometidos por rapiña, copamiento o hurto (17%). El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior (mi) registró 13 casos de homicidios de mujeres: 6 consumados por sus parejas o ex parejas y 7 por algún familiar, representando el 19% de las víctimas de homicidios[4].

En los primeros nueve meses de este año fueron asesinadas unas 30 mujeres en todo el país[5] en lo que podríamos llamar *feminicidios*[6], figura delictiva no constituida aún en el Código Penal uruguayo. Un código vigente desde hace 70 años, cuya reforma está en debate parlamentario luego de que varias organizaciones sociales frenaran su aprobación en diciembre pasado[7], ya que el texto que los legisladores iban a promulgar justificaba delitos contra las mujeres por cuestiones de "honor", atenuaba penas por "piedad" y hacía referencia a las "buenas costumbres".

Del total de homicidios registrados durante el primer semestre de 2015 (154), 14% fueron por situaciones de violencia intrafamiliar *"en sentido estricto (es decir, todos los casos en los que entre el autor y la víctima existían vínculos de parentesco o sentimentales), así como situaciones en que eran rivales/competidores (por ejemplo, cuando la esposa de un hombre mata*

[3] Inmujeres, Estadísticas de género 2014. Avances y desafíos para la igualdad de género, Sistema de Información de Género, presentadas el 25/09/2015, en: http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/57783/1/estadisticas-de-genero-2014.pdf

[4] Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad del Ministerio del Interior, Informe anual sobre violencia y criminalidad - Año 2014, División de Estadísticas y Criminalidad, en: https://www.minterior.gub.uy/observatorio/images/stories/2014_completo.pdf

[5] Un promedio de 1,16 asesinadas por semana.

[6] Feminicidio: No es sólo el *"asesinato de una mujer por su razón de sexo"* (Definición de la RAE). En las sociedades patriarcales las mujeres son asesinadas por razones de género. Si bien en América Latina se acuñaron feminicidio y femicidio, en nuestra línea de documentación e investigación adoptamos el primero, según el criterio de Marcela Lagarde: *"En castellano femicidio es una voz homóloga a homicidio y solo significa homicidio de mujeres. Por eso, para diferenciarlo, preferí la voz feminicidio y denominar así al conjunto de violaciones de los derechos humanos de las mujeres que contienen los crímenes y las desapariciones de mujeres y que, estos fuesen identificados como crímenes de lesa humanidad".* En Atencio, Graciela. Feminicidio: una palabra nueva, una barbarie antigua, en El País de Madrid, 17 de marzo 2015: http://blogs.elpais.com/mujeres/2015/03/feminicidio.html

[7] Reforma del Código Penal. Declaración de las organizaciones, 22 de diciembre de 2015, en: http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/comunicacion-noticia/reforma-del-codigo-penal-declaracion-de-las-organizaciones/

a la amante de éste o un hombre mata al amante de su esposa, etc.)", explica el Observatorio del MI. A su vez, 18% de las víctimas de homicidio fueron mujeres, lo que representa 16 casos: 13 cometidos por su pareja o ex pareja y 3 por un familiar.

Por otra parte, el colectivo Feministas en Alerta y en las Calles registró 30 feminicidios[8] a partir de casos informados en la prensa nacional, entre el 1° de enero y el 18 de setiembre de 2015, 26 de los cuales fueron cometidos por parejas o ex parejas, 2 por un familiar y 2 por un conocido de la víctima. A su vez, entre enero y julio, Mujeres de Negro Uruguay registró 22 asesinatos de mujeres en manos de parejas o ex parejas, 4 varones asesinados por el agresor (femicidio vinculado) y un niño.

Esta multiplicidad de registros explicita la necesidad de contar con una sistematización oficial de estos casos, que tenga una unidad de análisis común, tanto para dar cuenta de la magnitud del fenómeno como para diseñar políticas públicas integrales que aborden la violencia contra las mujeres, que detecten situaciones de riesgo, prevengan desenlaces trágicos y trabajen resoluciones comunitarias del conf icto, no sólo fortaleciendo el trabajo con varones violentos, sino deconstruyendo modelos hegemónicos patriarcales en las relaciones entre los géneros[9].

Frente a la magnitud de esta problemática, la Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual exigió al Estado declarar la "emergencia nacional"[10]; generar programas y presupuesto prioritario para implementar respuestas acordes a la complejidad del problema; contar con una Ley integral de violencia de género y generaciones; fortalecer los servicios de atención a mujeres en todo el país; instalar servicios de atención especializados para niños, niñas y adolescentes en situación de violencia en cada departamento; garantizar el alcance nacional del sistema de tobilleras electrónicas[11]; instalar juzgados especializados en todo el país y capacitar en forma permanente a los operadores del sistema judicial; implementar una Campaña Nacional contra la Violencia Doméstica e incluir el tema en la currícula de educación primaria, secundaria y terciaria.

[8] Uno de estos casos fue el asesinato de una mujer trans. Otros cuatro fueron cometidos a manos de policías que asesinaron a sus parejas o ex parejas con su arma reglamentaria, dos de estos hechos fueron en la vía pública: uno en la plaza central de Minas (Lavalleja), otro frente al ingreso de una escuela pública en Fray Marcos (Florida). Este año, el MI aprobó un protocolo de actuación para casos de violencia de género que involucren a funcionarios/as y personal del Ministerio del Interior *"sea en calidad de víctimas o de agresores".*

[9] El vicepresidente de la República, Raúl Sendic, se refirió a la violencia machista como *"uno de los problemas de Estado más importantes" que tiene Uruguay, asociado a cuestiones que tienen que ver con "los patrones de conducta y con la construcción de valores en la sociedad"*. Espectador.com, *Gobierno afirma que la violencia de género es un "problema de Estado"*, 26 de junio de 2015, en: http://www.espectador.com/sociedad/318215/gobierno-afirma-que-la-violencia-de-genero-es-un-problema-de-estado

[10] A través de un comunicado emitido el 16 de julio de 2015.

[11] Presidencia de la República, Sistema de pulseras electrónicas se extenderá a todo el país en un plazo de dos años, 2 de octubre de 2015, en: http://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/sistema-de-pulseras-electronicas-se-extendera-a-todo-el-pais-en-un-plazo-de-dos-anos. [El programa se encuentra activo en los departamentos de Montevideo, Canelones, Ciudad del Plata y en Maldonado]

El problema no es nuevo. El intento de llamarlo así tampoco. Más allá de las resistencias, con argumentos que van desde que el término surgió en el contexto mexicano por los asesinatos masivos de mujeres en Ciudad Juárez, a que el planteo local se reduciría a pedir más castigo[12], y el debate aún en ciernes dentro de las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres para generar un discurso común en torno a si el pedido de esta categoría delictiva podría suponer una inf ación penal o si estaría definiendo un tipo de delito específico[13], el feminicidio ya había sido expuesto en 2010 por diversas organizaciones de la sociedad civil como un problema nacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cidh)[14].

Si bien lo personal es político, la esfera privada puede ser utilizada política, electoral y mediáticamente en forma abusiva, al banalizar, revictimizar y catalogar como un hecho de (in)seguridad a una problemática compleja. Desde algunos discursos políticos se utiliza la alarma social para priorizar respuestas punitivistas. Charles Carrera, director general de Secretaría del mi, escribió una editorial en la que sostiene que se debe crear la figura de "femicidio" como delito en el Código Penal y exhortó a que "*no tengamos temor como sociedad de castigarlos con mayor firmeza y utilizar al derecho penal, como instrumento, a los efectos de señalar cuáles son las conductas que consideramos que son repudiables para el conjunto de la comunidad y dejando claro que si se realizan serán castigadas con mayor severidad"*[15], exigiendo penas de entre 15 y 30 años.

Desde el Instituto de las Mujeres, órgano rector de las políticas de género en el país, su directora Mariella Mazzotti se manifestó afín a que la formulación de una ley integral contra la violencia basada en género incorpore la figura de feminicidio porque *"implica el compromiso del Estado en la lucha contra esta violencia y que se asuman las falencias en las respuestas estatales"*[16], también en lo que refiere a la reparación de las víctimas. La jerarca discrepó con la postura de la Suprema Corte de Justicia y del Fiscal de Corte, Jorge Díaz, que entienden que esta tipificación ya existe en el Código Penal como "homicidio agravado por el vínculo": *"Ahí queda escondida la causa de género que produce estas muertes* [opinó Mazzotti]. *Lo que se busca al hablar de feminicidio es explicitar que las razones de domina-*

12 España, Valeria. *Feminismos y otras sensibilidades*, Palabras y castigos, Incorrecta, N°1, La Diaria, 30 de setiembre 2015. http://ladiaria.com.uy/media/editions/20150930/la_diaria-20150930-incorrecta_1.pdf

13 Rovira, Florencia. La maté porque era mía, Brecha, 6 de mayo de 2015, en: http://brecha.com.uy/la-mate-porque-era-mia/

14 *"El feminicidio es un crimen presente en todo el continente, y también en Uruguay. Con una población de 3.300.000 habitantes, son asesinadas anualmente un promedio de 35 mujeres, proporcionalmente el doble que en Argentina, casi 4 veces más que en Chile y 5 veces más que en España. Pero igualmente grave es el gran número de mujeres cuyo derecho a vivir libres de violencia es violado sistemáticamente por un sistema que adolece de severas deficiencias"*. Audiencia Pública, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Denuncia de Femicidio en Uruguay, 28 de octubre de 2010. Citado en: Herrera, Teresa. Violencia doméstica. El discurso y la realidad. Montevideo, Palabra Santa, 2015, p. 71.

15 Carrera, Charles. *Femicidio en Uruguay*, UNICOM, 23 junio 2015, en web: https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2910

16 Cordo, Azul. *Parecido no es lo mismo*, Nacional, La Diaria, 3 de junio de 2015, p. 3.

ción de un género sobre otro y que la división binaria femenino-masculino son la causa de los asesinatos de mujeres. Cuando uno legisla y dice que esto es un delito, tiene un elemento ejecutivo para sancionar conductas sociales y marca un consenso social que sanciona[17] *explícitamente que eso no debe hacerse"*[18].

Siguiendo a Elena Larrauri: *"Es interesante observar cómo los políticos no sólo deciden en qué problema concentrarse sino que tienden ya a apuntar la solución. Así al construirlo como delito, en vez de como problema social, la solución ya es un castigo, pero más aún al preguntar 'cuánto tiempo', la respuesta ya es prisión y no algún otro tipo de sanción penal"*[19].

Para el debate entre las organizaciones y actores estatales en torno a si feminicidio sí o no, vale recordar las puntualizaciones que la catedrática española enfatiza al respecto: *"Las partidarias de acudir al derecho penal reclaman la intervención del mismo. No dudan de su ineficacia, pero no entienden por qué deben ser precisamente ellas las que deban prescindir del derecho penal. Arguyen que la ausencia del derecho penal del ámbito privado refuerza la imagen de que allí el Estado no interviene y de que rige la 'ley del más fuerte': el marido. Es obvio que la reforma legal no solucionará los problemas de las mujeres, pero uno de los problemas de las mujeres es precisamente el contenido de determinadas leyes, y por eso hay que modificarlas"*[20].

En este sentido, Larrauri añade: *"Ya que el derecho penal no cumple su función instrumental de evitar los delitos, lo mínimo que se le puede exigir es que cumpla la función simbólica: que envíe el mensaje a la sociedad de que dichas conductas son delitos y que no deben ser toleradas"*[21], aunque advierte que el mensaje simbólico de acudir al derecho penal resultará equívoco si se considera que el problema real estará solucionado por la sola promulgación de la ley, siendo que ésta será aplicada por una Justicia que dista mucho de tener perspectiva de género y cuya balanza suele estar más a favor de la reconstrucción de una familia hetero-patriarcal que de fortalecer la autonomía de las mujeres.

[17] *"Los políticos y los medios de comunicación no deben concentrar la atención mediática en la cuestión penal, o si lo hacen, deben compararla con el resto de males sociales para presentar el delito en su contexto, como un mal social que es. Un problema social que debemos intentar remediar además como el resto de males sociales, pero que lamentablemente no tiene remedio sencillo, y sin creer que la prisión o condenas más largas es la fácil solución a toda su complejidad",* en: Larrauri, Elena. La mujer ante el derecho penal. En: Estudios jurídicos, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/267/pr/pr5.pdf

[18] Cordo, A. *Op. cit.*

[19] Larrauri, Elena. *"Populismo punitivo... y cómo resistirlo".* En: Jueces para la democracia, N°55, 2006, p. 20.

[20] Larrauri, Elena. *La mujer ante el derecho penal*, Estudios jurídicos, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/anjuris/cont/267/pr/pr5.pdf

[21] Larrauri, *Idem*.

Se trata de nosotras

La violencia también se ejecuta de manera simbólica y mediática. Simbólica es la que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmite y reproduce dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad. La violencia mediática remite a aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación que, de manera directa o indirecta, promueve la explotación de mujeres o sus imágenes, injuria, difama, discrimina, deshonra, humilla o atenta contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres[22].

Este año se incrementaron las críticas y ref exiones en torno a la cobertura periodística sobre casos de violencia contra las mujeres, explotación sexual y abuso infantil. Aunque desde 2013 rige un Código de Ética Periodística[23], y en los últimos cinco años se han publicado numerosas guías y manuales[24], en la práctica la cobertura periodística dista mucho de tener perspectiva de género y de derechos humanos.

Así lo advertía el primer comunicado de Feministas Alertas y en las Calles: *"La forma en la que se habla de las mujeres en los medios masivos refleja las concepciones que sobre ellas subyacen en la sociedad. Pero así como las reflejan, también las instituyen y reafirman, en un círculo vicioso que solo nos lleva de mal en peor. El tipo de tratamiento de noticias como esta no hacen más que correr el foco de una cultura que se esmera en cada momento por enseñarnos a las mujeres a no 'provocar' ser violadas o asesinadas, pero nunca enseña a los hombres a no violar, ni matar. No sólo los medios de comunicación son parte de la violencia cultural que se utiliza para justificar o legitimar la violencia directa y la estructural, pero su potencialidad discursiva tiene la fuerza de imponer minuto a minuto una violencia simbólica sobre los cuerpos de niñas, adolescentes y mujeres. Cuando las víctimas no se adecuan al canon de evaluación machista y patriarcal, están condenadas a ser doblemente víctimas: primero por los agresores y asesinos, luego por el discurso dominante"*[25].

---

22 Tomado de la Ley argentina N°26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones. Subrayamos que la ley argentina toma en cuenta estos dos tipos de violencia, a diferencia de la Ley 17.514, que reconoce a la Violencia Doméstica en Uruguay desde sus manifestaciones físicas, psicológicas o emocionales, sexuales y patrimoniales. De allí también la importancia de crear un proyecto de ley integral contra la VBG en nuestro país que incluya estas dimensiones analizadas.

23 Asociación de la Prensa Uruguaya, Código de Ética Periodística, 2013, en: http://www.apu.org.uy/codigo-de-etica-periodistica/

24 Por citar dos ejemplos: Lucas, Cecilia (Coord.), *Violencias puertas adentro. Pautas para una cobertura periodística con enfoque de género y generaciones*. INAU, Montevideo, 2014, en: http://www.inau.gub.uy/index.php/component/k2/item/1944-sipiav; Televisión Nacional Uruguay, *Líneas editoriales para el tratamiento informativo de la violencia contra la mujer*, 2012, en: www.tnu.com.uy

25 Primer comunicado de la Alerta Feminista. Facebook, noviembre 2014.

Desde las organizaciones feministas se reforzó la visibilización de los casos de violencia extrema contra las mujeres a través de las "alertas": convocatorias frente a la Torre Ejecutiva (sede de la Presidencia de la República) y posterior movilización hasta la plaza Cagancha donde se emplaza la Suprema Corte de Justicia, para reclamar respuestas a ambos poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial, respectivamente) cada vez que la prensa informa que han asesinado a una mujer por razones de género en cualquier punto del país[26].

Dicha propuesta de una "respuesta rápida" ante hechos concretos que atentaran contra los derechos de las mujeres surgió en el plenario de cierre del Primer Encuentro de Feminismos del Uruguay, realizado los días 8 y 9 de noviembre de 2014 en Montevideo, y se materializó con una primer alerta realizada el 13 de noviembre frente a la sede de la Presidencia de la República por el caso de Yamila Rodríguez, una adolescente de 15 años que apareció decapitada en Maldonado.

La cobertura mediática del caso motivó la indignación de decenas de mujeres que leíamos detalles escabrosos sobre dónde y cómo había sido hallado el cuerpo de una joven que estaba desaparecida desde hacía días. Noticias en las que se permeaba una suerte de justificación del crimen, a través de indagaciones y cuestionamientos sobre los "hábitos" de Yamila, con fuentes de información acotadas a la Policía y a los vecinos, extendida a médicos forenses cuyos diagnósticos estaban cargados de juicios morales sobre las prácticas sexuales que podría haber tenido la víctima, y con un afán de reconstruir la cotidianeidad de ella y su familia, bajo la presunción –y posterior declaración ante la Policía– de que el cuñado era su asesino (quien, tras ser procesado con prisión, se suicidó en la cárcel de Santiago Vázquez)[27].

Otra cobertura emblemática fue la del caso de una mujer asesinada a la vera de la ruta 5[28]. El diario *El País* tenía la primicia, reproduciendo textualmente el parte policial; éste destacaba que se desconocía la identidad de la víctima porque *"carecía de documentación"*, detallaba que tenía *"dos impactos de bala a la altura de las costillas del lado derecho"* y que *"vestía minifalda, musculosa y sandalias altas"*.

Además del problema que supone la reproducción del léxico policial en detrimento de la construcción de un lenguaje periodístico que informe, considerar que es un dato válido la forma cómo estaba vestida la mujer asesinada vuelve a correr el foco del hecho noticioso hacia la sospecha sobre la víctima. Los tres elementos utilizados para la descripción, sumado a la indicación de que *"la presencia del cuerpo"* estaba *"en los alrededores del kilómetro 30 de*

---

26 Dicho colectivo alcanzó una movilización masiva sumándose a la convocatoria argentina del #NiUnaMenos, el 3 de junio de este año, con más de 50.000 personas en Montevideo y cientas en las principales ciudades del interior.

27 Cordo, Azul. *Estás para el crimen*, II Jornadas de Debate Feminista, Montevideo, 20-22 de julio de 2015. En:http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/debatefeminista/A%20Cordo%20-%20DebateFeminista2015.pdf

28 El País Digital, *Hallaron a una joven asesinada al costado de la ruta 5*, 14 de marzo de 2015, en: http://www.elpais.com.uy/informacion/identificaron-mujer-asesinada-canelones.html

la ruta 5 nueva", propician un juzgamiento por la forma de vestir que remiten al imaginario de una mujer en situación de prostitución, con la consecuente lectura sexista de la sociedad sobre el cuerpo femenino, sumado a la condena moral, la hipocresía y el estigma que persisten respecto a ser una prostituta.

En la medida en que el periodismo construye realidades[29], puede legitimar y reproducir estereotipos y roles sociales, pero también puede proponer cambios y ref exiones sobre la sociedad que somos y la que podemos ser. Tiene una responsabilidad social. De allí que los mensajes producidos deben guardar una autocrítica sobre las prácticas profesionales. El contrarreloj y las presiones de editores en función de la competencia mediática no deben ser una justificación para malas prácticas. La autoconciencia sobre los juicios de valor ante determinadas problemáticas sociales que suponen la vejación de los derechos humanos debe ser permanente, tanto como la autocorrección y la capacitación, a pesar de los contratiempos[30].

La difusión mediática de la violencia, que se da en forma dispersa, esporádica y anómala, repercute en la imposibilidad de analizar este fenómeno desde sus dimensiones instrumental y expresiva[31]. El periodismo no debe reforzar el populismo punitivo[32], sino promover la ref exión en torno a las razones por las que se producen los feminicidios, desde un *nosotros* que desnude el sostén social que tienen las relaciones patriarcales y androcéntricas, lo que permitiría abordajes de la violencia machista y deconstrucciones de la masculinidad heteronormativa a través de redes y lazos comunitarios.

El tratamiento sensacionalista de hechos de este tipo puede crear un clima de temor y una fuerte sensación de vulnerabilidad en la población, que no siempre corresponde al nivel observado de violencia[33]. Desde el periodismo no debemos generar el miedo a que nos maten, sino ref exionar sobre cómo es que sostenemos a nivel social relaciones de género violentas, basadas en el *amor romántico* y en relaciones de poder patriarcales. El miedo nos

[29] *"El texto periodístico es un relato; en consecuencia la realidad no puede trasladarse tal y como es al papel. Convertir una historia en relato es seleccionar; es intervenir; es decidir lo que se incluye, lo que se excluye y el orden de lo relatado",* en: Romero, Lourdes. La realidad construida desde el periodismo: ref exiones teóricas, UNAM - Porrúa, México, 2006, p. 8.

[30] Un análisis más pormenorizado de la cobertura mediática de este caso y el de Yamila Rodríguez puede leerse en: Cordo, A. *Op. cit.*

[31] Segato, Rita. *Las nuevas formas de la guerra y el cuerpo de las mujeres,* Feminismos. La lucha dentro de la lucha, Revista Contrapunto 5, Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Universidad Nacional de la República, Montevideo, Uruguay, noviembre 2014.

[32] Populismo punitivo: *"Cuando el uso del derecho penal por los gobernantes aparece guiado por tres asunciones: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso".* Bottoms citado por Larrauri, en: Larrauri, Elena. *"Populismo punitivo...y cómo resistirlo"*. En: Jueces para la democracia N°55, 2006, p. 15.

[33] Rey, Gerardo. *El cuerpo del delito. Representación y narrativas mediáticas de la (in)seguridad ciudadana*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Colombia, 2005, p. 53.

paraliza, no nos empodera. Las relaciones violentas no deberían llegar a la muerte. Por ello vale trabajar en el diseño de propuestas y políticas públicas que tengan por objetivo la prevención de estas situaciones.

Las noticias que cubren estos hechos deberían difundir herramientas para la construcción de autonomía y emancipación de las mujeres. Esto no implica necesariamente sugerir que se denuncie al agresor, pues no pueden desconocerse las dificultades y resistencias que se registran todavía en la Policía para tomar las denuncias y cuán expuestas pueden quedar las denunciantes hasta que la Justicia actúe con una medida cautelar [tobilleras]. Desde los medios pueden difundirse historias de vida de mujeres que sobrevivieron a situaciones de violencia; servicios de contención y ayuda para mujeres víctimas de violencia; y entrevistar a expertas que expliquen de forma clara qué tipos de violencias de género existen, para que los contenidos periodísticos sean parte de una *pedagogía de la anti-crueldad*[34].

Señala Tamar Pitch que *"suelen formularse preguntas que preseleccionan las situaciones de riesgo, como sentirse (in)seguros/as en la noche o la oscuridad, cuando, para ciertas personas, podría ser mucho más riesgosa la propia casa, donde tal vez convive con un marido violento"*[35]. De allí que una línea a profundizar, propuesta por varias académicas uruguayas, sea *"colocar en el mismo lugar de importancia la inseguridad que viven las mujeres en situación de violencia en las relaciones de pareja y la inseguridad que viven las personas frente a los robos y otros delitos contra la propiedad* [porque] *rompería uno de los aspectos centrales del sistema sexo-género: la subordinación de lo privado-femenino a lo público-masculino"*[36]. *"Una vez deconstruida la división público-privado y analizada la socialización de género y la violencia que implica, es necesario ahondar en las razones por las que las mujeres –y su entorno cercano– no logran percibir la violencia de la que son objeto. Las mujeres que reiteradamente disculpan a sus agresores, que hacen denuncia y luego la retiran o que no catalogan como violentas las prácticas de su pareja o ex pareja y que, incluso, a veces confunden control con amor"*[37].

El aumento de la violencia masculina contra las mujeres también debe leerse en una coyuntura histórica de mercantilización de la vida, de salida masiva de las mujeres al mercado de trabajo –propiciando su autonomía económica, aunque sea con empleos precarios, que no ha modificado sustancialmente las jerarquías laborales de género, pero sí ha rees-

[34] Utilizo esta expresión retomando a Segato cuando se refiere a la "pedagogía de la crueldad" [Las12, 29 de mayo 2015, en: http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-9737-2015-05-31.html]: El sistema patriarcal escribe/inscribe en el cuerpo de las mujeres a través de crímenes violentos que se constituyen en una suerte de medidas ejemplarizantes para señalarnos lo que "no deberíamos hacer" y marcarnos cuando no cumplimos con el mandato de género hegemónico y heterosexista. La pedagogía de la anti-crueldad sería, entonces, enseñar, aprender, educar en el buen trato, en relaciones equitativas e igualitarias entre los géneros y que los cuerpos feminizados dejen de ser un "campo de batalla".

[35] Pitch, Tamar. *"Contra el decoro y otros ensayos"*. AdHoc, Buenos Aires, 2015.

[36] Calce, Carla et. al. *"La violencia contra las mujeres en la agenda pública. Aportes en clave interdisciplinar"*. Udelar, colección Art.2, 2015, p. 37.

[37] Idem, p. 79.

tructurado la reproducción de la fuerza de trabajo– y de aumento del desempleo masculino que redunda en una crisis del modelo masculinidad hegemónica[38].

El periodismo debería contribuir en la desnaturalización de las relaciones patriarcales y violentas, en la conceptualización de las violencias de género y en la promoción de políticas públicas que no reproduzcan la punición, a sabiendas de que el cambio es cultural[39]. La única forma de enfrentar la violencia simbólica es redefinir los términos simbólicos[40].

Por otra parte, en julio hubo numerosas coberturas periodísticas sobre casos de explotación sexual comercial infantil en Rivera, luego de que se registraran al menos dos embarazos adolescentes como consecuencia de los abusos que habían sufrido niñas que estaban bajo el sistema de protección del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (inau). *"Algunas coberturas periodísticas violan la privacidad de estas niñas, insisten en llamar 'prostitución infantil' o 'ejercicio del meretricio' a lo que es explotación sexual y reifican el rol materno como su único destino, con afirmaciones del personal profesional involucrado del tenor que la niña 'quiere ser madre', o noticias que expresan que el embarazo fue 'buscado', que la niña 'quiere casarse' y que 'el interés de la menor está centrado en mantener su relación como pareja'"*[41].

A fines de setiembre, el Tribunal de apu se pronunció sobre la importancia de abordar desde los medios de comunicación temas como el abuso sexual infantil como parte de la responsabilidad social del periodismo al exponer estos hechos ante la opinión pública, pero enumeró y analizó las diversas violaciones al Código de Ética periodística cuando se informa de manera inadecuada, en forma emotiva y sensacionalista. Ejemplo de ello fue un informe televisivo sobre casos de abusos a tres niñas por parte de parejas de su madre, sin resguardar su identidad, abundando en detalles escabrosos. *"El abordaje que los conductores hacen del caso de abuso también tiene un componente de género significativo cuando culpabilizan a la madre por tener varios novios y salir a bailar y la señalan como principal responsable*

[38] *"Hemos presenciado también un aumento en la violencia masculina contra las mujeres disparada, por una parte, por el temor a la competencia económica y, por otra, por la frustración que experimentan los hombres al no poder cumplir con sus obligaciones como proveedores de sus familias, y más importante aún, propiciada por el hecho de que los hombres tienen ahora menos control sobre el trabajo y el cuerpo de las mujeres, conforme más mujeres tienen algo de dinero propio y pasan más tiempo fuera de sus hogares. En un contexto de caída salarial y difusión del desempleo, que vuelve difícil para ellos hacer una familia, muchos hombres usan también los cuerpos de las mujeres como medios de intercambio y acceso al mercado mundial, a través de la organización de la pornografía o la prostitución"*. Federici, Silvia. *La reproducción de la fuerza de trabajo en la economía global y la revolución feminista inacabada*, Feminismos. La lucha dentro de la lucha, Revista Contrapunto 5, Centro de Formación Popular con Organizaciones Sociales. Comisión Sectorial de Extensión y Actividades en el Medio, Universidad Nacional de la República, Montevideo, Uruguay, noviembre 2014, pp.118-119.

[39] Cordo, A. *Op. cit.*

[40] Lamas, Marta. *Las putas honestas, ayer y hoy.* Cuerpo, sexo y política. Debate feminista, Océano, México, 2014.

[41] MYSU, *Para las niñas-madres que son pobres en Uruguay su destino es parir y quedar internadas*, en: http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/comunicacion-noticia/para-las-ninas-madres-que-son-pobres-en-uruguay-su-destino-es-parir-y-quedar-internadas/

de la situación de abuso desconociendo el rol de los abusadores hombres; según señala el artículo 37: 'Los periodistas no deben atribuir a personas o comunidades valores o funciones sociales inferiores, ni usar figuras estereotipadas para valorar el desempeño de la mujer en cualquier ámbito (comportamiento, actitudes, vestuario)'"[42].

En este sentido, el informe *Donde impactan las palabras: la explotación sexual en artículos de prensa escrita nacional* del Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (Conapees) concluyó que los diarios y semanarios dedican cada vez más espacio a casos de explotación sexual de niños, pero con menos análisis, y señaló que 55% de las notas de prensa que cubren estos temas tienen errores[43].

(In) visibles

El Sistema Integral de Protección a la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (Sipiav) registró 1.728 situaciones de violencia hacia niños, niñas y adolescentes durante el año 2014. Esto representa casi cinco situaciones por día de maltrato y/o abuso sexual infantil y un aumento del 31% de situaciones registradas respecto al año 2013. El 54% lo sufren las niñas y el 47% los niños de entre 6 y 12 años; por primera vez se tienen datos de niños de 0 a 3 años que protagonizan el 9% de estos casos[44].

En lo que refiere a Explotación Sexual Comercial hacia Niños, Niñas y Adolescentes (escnna), Gurises Unidos logró cuantificar a nivel nacional unas 650 situaciones de este tipo (301 en Montevideo y Área Metropolitana; 349 en el interior). Aquí también se reitera la feminización del fenómeno: 80% de los casos son de niñas y adolescentes mujeres, 18% varones y 2% trans. A su vez, la mitad de las situaciones identificadas remite a adolescentes de entre 13 y 15 años, con condiciones de vulnerabilidad que conjugan desafiliación educativa, criminalización de la juventud, poca oferta de servicios, escaso acceso a la matriz de protección social y situaciones de pobreza[45].

Las situaciones de calle extrema relacionadas a la escnna están asociadas a escenarios en los cuales prima el intercambio como forma de satisfacer necesidades básicas de la vida cotidiana tales como alimentación y vestimenta[46]. Las acciones de prevención y erradicación

---

42 Pronunciamiento del Tribunal Arbitral de la Asociación de la Prensa Uruguaya (APU) sobre la cobertura periodística televisiva de un caso de abuso sexual infantil, 1 de octubre de 2015, en: http://etica.cainfo.org.uy/pronunciamiento-sobre-la-cobertura-periodistica-televisiva-de-un-caso-de-abuso-sexual-infantil/

43 de los Santos, Federico. *Del cliente al perpetrador,* Nacional, La Diaria, 6 de octubre de 2015, en: http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/10/del-cliente-al-perpetrador/

44 SIPIAV, Informe de Gestión 2014, INAU, Montevideo, abril 2015, en: http://www.inau.gub.uy/index.php/component/k2/item/1944-sipiav

45 Gurises Unidos, *"Explotación sexual comercial hacia niños, niñas y adolescentes en Uruguay. Dimensión, características y propuestas de intervención",* Montevideo, 2015.

46 Idem.

de estas situaciones deben apuntar a la visibilización de las mismas, a la problematización y cuestionamiento de las inequidades de género, y a la desnaturalización de los estereotipos y pautas culturales que sustentan las desigualdades entre varones y mujeres.

Las hijas del Estado

Un caso emblemático este año ha sido el de una niña de 11 años violada por un hombre de 41, cuyo embarazo continuó porque el equipo médico del Hospital Pereira Rossell junto a autoridades de INAU y del Ministerio de Salud Pública evaluaron que ella estaba en condiciones de hacerlo[47].

Bajo el argumento de que respetaban la decisión de la pequeña de querer *ser madre*, haciendo alusión a que primaba su interés superior y que velaban por la construcción de su autonomía progresiva, el caso develó que la opinión de autoridades sanitarias y estatales se escudaba en un término vigente en el Código de la Niñez y la Adolescencia para validar el destino socialmente aceptado para las mujeres: la maternidad; aunque ésta sea producto de violaciones, aunque se pase por alto la opinión de la madre de la niña que pidió que su hija aborte, y aunque la decisión de autoridades sanitarias y estatales en altos cargos de poder coarte cualquier otro proyecto de vida que los equipos que abordaban a la niña podrían haber problematizado junto a ella y su familia.

La niña quedó internada en un centro materno-infantil de INAU y los equipos técnicos trabajarán la posibilidad de dar en adopción al hijo/o o que ambos queden a disposición de un acogimiento familiar.

Establecer el grado de autonomía es una determinación compleja que depende de la capacidad del entorno adulto para llevarlo a cabo en función del bien mayor de los niños implicados. Respetar y asegurar sus derechos implica cambiar los paradigmas tradicionales de intervención, así como asegurar en forma clara y transparente las rutas de los procesos de determinación y la fiscalización para su adecuado cumplimiento. *"Ante situaciones como la de continuar o interrumpir un embarazo donde las valoraciones y subjetividades personales influyen de manera muy marcada, habría que asegurar que las intervenciones de los profesionales estén basadas en evidencia y conocimiento técnico y no en sus sistemas de valores"*[48].

En marzo, el Comité por los Derechos del Niño de Naciones Unidas recomendó a Uruguay que *"elabore procedimientos y criterios para promocionar orientación a todas las personas competentes a fin de que determinen cuál es el interés superior del niño en todos los ámbi-*

[47] Cordo, Azul. *Zona de riesgo*, Nacional, La Diaria, 7 de mayo de 2015, en: http://ladiaria.com.uy/articulo/2015/5/zona-de-riesgo/

[48] MYSU, *"Estado de situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en Uruguay. Asegurar y avanzar sobre lo logrado"*. Informe 2010-2014 del Observatorio nacional en género y salud sexual y reproductiva, MYSU, Montevideo, 2014, p. 27.

tos y le otorguen la debida importancia como consideración primordial"[49]. Si bien el propósito es "*garantizar el desarrollo integral holístico del niño*", la comisionada Sara Oviedo aceptó que es un término *"muy etéreo"*[50].

La Convención por los Derechos del Niño exhorta a defender "el *mejor* interés superior del niño", término que guarda un relativismo insuperable y un espíritu paternalista, como señala Bustelo. Por ello cabe cuestionar: *"¿Quién define que es 'lo mejor' para los niños?, ¿son los padres?, ¿es el Estado?, ¿son los códigos sociales que se han desarrollado históricamente y conforman un hábito socialmente establecido?* [En dicho Tratado] *Se dejó una verdadera y lamentable aporía"*[51].

Puta pero no tuya

El paradigma tutelar continúa vigente en la vida de niñas, adolescentes y adultas, a pesar de tibios avances legislativos y manifestaciones de intención en discursos oficiales. El estigma y la discriminación persisten hacia quienes decidimos sobre nuestros cuerpos y nuestras vidas por fuera de lo que supone la heteronorma social. Constituirnos como sujetas de derechos sigue siendo una batalla cotidiana.

Necesitamos dar cuenta de las violencias múltiples de las que somos objeto a diario por nuestra condición de género, pero no desde un lugar de víctimas ni débiles, sino mostrando esa fortaleza al levantarnos después de cada golpe, cuando criamos a nuestros hijos aunque su parto haya sido sufriendo el destrato de los profesionales de la salud, cuando cuidamos a nuestros padres y familiares enfermos y nos hacemos tiempo para llegar al trabajo y para hacer el disfraz de la fiesta escolar, cuando sorteamos las barreras de los servicios médicos que quieren retrasar nuestra decisión de interrumpir un embarazo no deseado, cuando nos animamos a salir a la calle aunque el ex novio violento esté a metros de distancia.

Las luchas siempre producen sufrimiento. La cuestión es cómo las resignificamos en nuevas narrativas para apropiarnos de nuestras vidas. Se trata de empoderarnos o, mejor, apoderarnos. Para que dejemos de ser carceleras de un hogar que, por momentos, es la más indecible e inexplicable de las prisiones.

[49] Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, CRC/C/URY/CO/3-5, en: http://www.comitednu.org/wp-content/uploads/2015/04/OBSERVACIONES-FINALES-ESPA%C3%91OL-CRC.pdf
[50] Cordo, Azul. *En busca del tiempo perdido*, Nacional, La Diaria, 26 de junio de 2015.
[51] Bustelo, Eduardo. *El recreo de la infancia*, Siglo XXI, Argentina, 2007, pp. 105-106.

Cuando la sociedad dispara
Otra compañera trans asesinada

Montevideo, 15 de Julio de 2015.

UTRU Uruguay

Desde la Unión Trans del Uruguay queremos transmitir nuestro profundo dolor por la muerte de otra compañera trans en la madrugada del día de la fecha.

A las muertes por transfobia que continúan impunes, se suman nuevos casos que exigen y reclaman acciones concretas y precisas de manera urgente, que barran la transfobia de nuestra sociedad.

A Samantha Rivas la mataron de un disparo en la cabeza. Alguien apretó el gatillo. ¿Alguien? ¿Uno o varios? ¿Cuántas personas promueven la discriminación y el odio por identidad de género? ¿Cuántas de ellas van presionando este gatillo de manera lenta? ¿Cuántas personas, cuántos medios, cuántas empresas, cuántas asociaciones, promueven con pequeñas acciones, la discriminación que lleva a alguien al odio extremo?

Lo humano del ser va desapareciendo a medida que crece, que promueve y marca la diferencia desde el desprecio. En el correr de la vida, esta diferencia segrega, aparta, **expulsa**.

Las personas trans vivimos y sufrimos a diario la expulsión de nuestros hogares, de centros de estudio, del mercado laboral. El ser, en su odio irracional mata lentamente a una trans. Y hay quien acumula todo este odio en un disparo.

Si nuestra compañera era trabajadora sexual o no, si la mataron en la noche, si su cuerpo quedó desvalido en la calle, en soledad, nada importa. Los mismos dedos acusadores que señalan a la luz del día, son los mismos que buscan con miradas a la noche. Los mismos que ref ejan sus conf ictos en el otro, son los mismos que ante el odio, siguen matando.

Pero nos matan dos veces. Anoche asesinaron a Samanta Rivas. Hoy a la mañana la volvieron a matar los medios de comunicación.

No respetar la identidad de una persona es violar un derecho humano. El portal de noticias de **Subrayado**, volvió a poner de manifiesto la transfobia al informar erróneamente.

Subrayado se equivoca al no respetar la identidad de género, se equivoca porque además, está engañando a la población. Está desinformando, **está promoviendo que los ciudadanos se dirijan a una trabajadora sexual trans, en masculino**.

Está ocultando una identidad y por lo tanto está ocultando a toda una población. Está omitiendo la función educativa que como medio de información debe cumplir. Al no ejercer un periodismo responsable, Subrayado y tantos medios, nos discriminan.

Discriminar es promover el odio, es no respetar, es ocultar, demostrando además, una gran **falta de ética.** La imagen que adjuntamos, todo lo dice.

Podemos partir de la premisa de que aún hay ciudadanos desinformados. Podemos partir de la premisa de que hay periodistas que no saben cómo dirigirse a la población Trans. En tal caso dichos periodistas deberían capacitarse antes de ejercer, o en el correr de su ejercicio.

Nuestros intentos por lograr una respuesta de los medios en la cual asuman sus errores, han sido muchos.

Creemos fervientemente que llegó el momento en el que, como población de este país, los medios de comunicación nos respeten.

A las autoridades correspondientes exigimos un pronto esclarecimiento del caso.

A la cúpula de la educación, exigimos y reclamamos medidas concretas, claras y precisas que contribuyan a la convivencia ciudadana y al respeto por la identidad de género.

A los medios de comunicación, solicitamos urgentes disculpas públicas, mediante un comunicado en el que asuman su responsabilidad y reconozcan la manera errónea en la que se dirigen a las personas transexuales. Un comunicado en el que se comprometan por escrito a ejercer una comunicación responsable y respetuosa de los Derechos Humanos, de nuestra Identidad.

Unión Trans del Uruguay

contactoutru@gmail.com
#JusticiaPorSamantha
#RespetoTrans
#ComunicacionResponsable



Mauro Tomasini

Posicionamiento de las Organizaciones Sociales frente al fallo del TCA[1]

Montevideo, 21 de agosto del 2015.

El fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (tca) restringe la implementación de la ley Nº18.987 al anular artículos de su Decreto Reglamentario en todo lo relativo a la objeción de conciencia. La interpretación del tca es la más restrictiva y conservadora de la ley, en relación a los derechos de las mujeres.

Esta decisión profundiza las barreras de acceso a los servicios de interrupción voluntaria del embarazo (ive). Así como la ley pretendió salvaguardar la "conciencia" de algunos legisladores/as por sobre la libertad de decisión de las mujeres, el fallo del tca optó por favorecer a aquellos profesionales que le dan la espalda a las necesidades y los derechos de aquellas que cursan un embarazo no deseado.

---

1 Organizaciones que adhieren: http://www.mysu.org.uy/que-hacemos/comunicacion-noticia/comunicado-ante-fallo-del-tca/

En los dos años y medio de implementación de los servicios, los monitoreos del Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva de mysu dan cuenta de los porcentajes inauditos de profesionales ginecólogos objetores de conciencia en el Sistema Nacional Integrado de Salud (92% en Salto; 87% en Paysandú; 82% en Soriano y 43% en Río Negro –llegando al 100% en Young y Mercedes–). El fallo refuerza una de las principales barreras para efectivizar los abortos en Uruguay, afectando directamente a aquellas mujeres que viven en condiciones de mayor vulnerabilidad.

Si a nivel del país ya se registraban complejas situaciones de funcionamiento de los equipos ive, este fallo contribuiría al colapso de los servicios, expulsando a las mujeres del sistema de salud y exponiéndolas nuevamente a los riesgos de la clandestinidad.

Al Uruguay le tomó más de treinta años dirimir democráticamente la situación del aborto clandestino. Ahora, las corporaciones pretenden dar marcha atrás para seguir imponiendo sus creencias e intereses.

El cuerpo de las mujeres es y será un campo de batalla ideológico en tanto la abrumadora mayoría de hombres presentes en el poder médico, político, legislativo y judicial pretenda condicionar nuestro ejercicio ciudadano. ELLOS SIGUEN PONIENDO LAS CONDICIONES. NOSOTRAS SEGUIMOS PONIENDO EL CUERPO.

No se puede avanzar en derechos si ni siquiera se aseguran las condiciones para los logrados. LA DEMOCRACIA SIGUE EN DEUDA.

Anexo Legislativo

Anexo legislativo

Legislación sobre derechos humanos

2015

Leyes

Ley 19.292. Se declara de interés general la producción familiar agropecuaria y pesca artesanal y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios para las organizaciones habilitadas.

Ley 19.299. Se designa como José D'Elía a la ruta que une la ruta nacional Nº 101 a la ruta nacional Nº 8, conocido como By Pass de Pando.

Ley 19.304. Se aprueba el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

Ley 19.307. Se regula la prestación de servicios de radio, televisión y otros de comunicación visual.

Ley 19.313. Se aprueban normas acerca del trabajo nocturno.

Ley 19.315. Se aprueba la Ley Orgánica Policial. Cometidos. Estructura. Estatuto. Ingreso. Sistema educativo. Ascensos. Régimen disciplinario.

Ley 19.317. Se establece el marco normativo para la promoción de la Biotecnología.

Ley 19.321. Se aprueba un ajuste en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF), modificando la incidencia del sueldo anual complementario y la suma para mejor goce de la licencia.

Ley 19.324. Se sustituye artículo de la ley 18.407 sobre Cooperativas.

Ley 19.332. Se declara "Capital Nacional del Cooperativismo" a la ciudad de Maldonado.

Ley 19.337. Se crea el fondo para desarrollo "fondes".

Ley 19.340. Se crea la Junta de Transparencia y Ética Pública como Servicio Descentralizado.

Ley 19.342. Se designa "Vladimir Roslik Bichkov" a tramo de la Ruta Nacional N° 2.

Decretos

Decreto 382/014. Se agrega el Anexo 4, relativo al transporte de muestras para análisis clínicos, al Decreto 129/005.

Decreto 388/014. Se amplía el artículo 1° del Decreto 341/014, que aprobó la selección y delimitación del área natural protegida denominada "Laguna Garzón" y su incorporación al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Decreto 389/014. Se instrumentan aspectos vinculados a la prescripción adquisitiva, dispuesta por el artículo 65 de la Ley 18.308. Derecho a la vivienda. Solicitud de prescripción a núcleo familiar que no supere nivel de pobreza por ingresos.

Decreto 390/014. Se establecen las pautas para la producción, documentación, acceso y uso de la información geográfica que se produce en el Estado.

Decreto 6/015. Se reglamenta la Ley 19.121, Capítulo V del Título II, que establece dos modalidades del Sistema de Rotación para funcionarios públicos presupuestados de carrera.

Decreto 32/015. Se reglamenta el art. 153 de la Ley 18.834, que dispuso que los cometidos asignados a la División Áreas Protegidas y Fauna dependiente de la Dirección Gral. de Recursos Naturales Renovables del mgap, pasarán a la Dirección Nacional de Medio Ambiente del mvotma.

Decreto 37/015. mercosur. Se adopta la Resolución gmc n° 18/10, por la cual se aprobó la norma sobre "Reglamento Técnico Mercosur para Productos Desinfectantes (Plaguicidas) Domisanitarios (Derogación de la Res. GMC N° 49/99)".

Decreto 38/015. Se aprueba el Documento de Registro de Medicamentos Biotecnológicos.

Decreto 39/015. Se modifica el Reglamento Bromatológico Nacional, aprobado por Decreto N° 315/994.

Decreto 40/015. mercosur. Se incorpora al ordenamiento jurídico nacional la Decisión 26/07 del Consejo Mercado Común, por la que se aprobó la "Política de Promoción y Cooperación en Producción y Consumo Sostenibles".

Decreto 44/015. Se reglamenta la Ley 19.179, por la que se promueve la utilización de sof ware libre y la facilitación del intercambio de información en y con el Estado.

Decreto 45/015. Se establece el procedimiento para la autorización respecto de la prestación de servicios de comunicación audiovisual, radio y televisión, en el marco de lo dispuesto por la Ley 19.307.

Decreto 46/015. Se reglamenta la Ley 19.172, que establece el marco jurídico aplicable dirigido al control y regulación, por parte del Estado, de diversas actividades relacionadas con el Cannabis y sus derivados.

Decreto 55/015. Se incorpora al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el área natural protegida denominada "Humedales de Santa Lucía".

Decreto 56/015. Se crea el "Grupo de Trabajo para el Plan de Manejo y Gestión del Parque Nacional Purificación".

Decreto 58/015. Se fijan políticas necesarias para el desarrollo del sector energético.

Decreto 67/015. Se crea el Programa Nacional de Información de Mamografías. Se establece sus cometidos y atribuciones.

Decreto 68/015. Se habilita por vía de excepción y por única vez al Fondo Social de Vivienda de Empleados y Obreros de la empresa cutcsa, la inscripción y la posterior adjudicación en propiedad de las viviendas que éste financia.

Decreto 76/015. Se faculta al mec a otorgar el reconocimiento de la calidad de las propuestas educativas y/o socio-profesionales de las instituciones privadas que brindan atención a jóvenes y adultos con discapacidad, y se crea la "Comisión Honoraria para la Continuidad Educativa y Socio-Profesional para la Discapacidad".

Decreto 82/015. Se disponen determinadas modificaciones respecto de la política nacional de Telecomunicaciones y se deroga el Decreto 73/012.

Decreto 83/015. Se asigna el uso de frecuencias para el desarrollo de los servicios de telecomunicaciones móviles de última generación.

Decreto 84/015. Se reglamenta la Ley 19.167 relativa a las técnicas de reproducción humana asistida.

Decreto 92/015. Se establece el monto máximo de los beneficios e incentivos fiscales originados en donaciones realizadas en efectivo con destino a proyectos declarados de fomento artístico cultural, a imputar como pago a cuenta del irae e Impuesto al Patrimonio.

Decreto 100/015. Se modifica el Decreto 341/011, relativo a los mecanismos de apoyo del fondes.

Decreto 101/015. Se reglamentan los artículos 207, 208 y 209 de la Ley 19.149, relativos al incumplimiento de la normativa laboral, aplicada a empresas inscriptas en el Registro de Empresas Profesionales de Transporte Terrestre de carga.

Decreto 105/015. Con el fin de ampliar el elenco de gastos deducibles del IRAE, se modifica el Decreto 150/007, destinado a promover la inversión en viviendas de interés social.

Decreto 109/015. Se comete a la Escribanía de Gobierno la realización de un inventario general de los bienes del Estado.

Decreto 111/015. Es aprobado el Protocolo de actuación en materia de violencia doméstica y/o género en el ámbito del Ministerio del Interior.

Decreto 112/015. Es dispuesto que los límites máximos de contaminantes inorgánicos para la Yerba Mate, serán los establecidos en la Resolución del Grupo Mercado Común del mercosur GMC Nº 12/11, adoptada por Decreto 14/013.

Decreto 115/015. Reglamenta la Ley 19.133 que promueve el Empleo Decente Juvenil.

Decreto 130/015. Se crea el Plan Ibirapitá que promueve la entrega de Tablets a jubilados.

Decreto 131/015. Se crea el Grupo de Trabajo por Verdad y Justicia.

Decreto 146/015. Se mantiene la suspensión de la prohibición de la utilización de glp (gas licuado de petróleo) para funcionamiento de autoelevadores.

Decreto 160/015. Se crea un ámbito de trabajo para proponer medidas que atiendan los fenómenos de afectación costera en el territorio nacional.

Decreto 173/015. Se reglamentan los requisitos para la expedición de recibo de sueldo electrónico.

Decreto 182/015. Se sustituye el artículo 17 del Decreto 241/99 reglamentando la circulación de unidades importadas para discapacitados.

Decreto 184/015. Se determinan la misión, los objetivos y los cometidos de la AGESIC.

Decreto 189/015. Se modifican artículos del Reglamento para la colocación de publicidad visible desde Caminos Nacionales.

Decreto 200/015. Se crea el Comité Nacional Especializado en la Atención a las Víctimas de Delitos Violentos bajo la órbita del Ministerio del Interior.

Decreto 209/015. Se aprueba el Reglamento General del Centro de Formación Penitenciaria.

Decreto 211/015. Se aprueba el Plan Nacional de Eficiencia Energética.

Decreto 219/015. Se regula el sistema de trabajo que cumplen los funcionarios de la División Industria Animal en el Servicio de Inspección Oficial de las Plantas Frigoríficas. Se derogan los Decretos 600/973 y 382/996.

Decreto 234/015. Se reglamentan las disposiciones de la Ley 19.313 de Trabajo Nocturno.

Decreto 248/015. Se amplían los requisitos exigidos a las Empresas Estibadoras de Contenedores en cuanto a jornales mínimos al mes que deben asegurar a su personal dependiente.

Decreto 250/015. Se modifican los decretos 120/014, 372/014 y 46/015 que reglamentan la Ley 19.172 sobre regulación de la marihuana.

Decreto 263/015. Se reglamenta la Ley 19.210 de Inclusión Financiera, para la transformación del sistema general de pagos.

Decreto 266/015. Se regula la actividad de las arrendadoras de vehículos sin chofer.

Decreto 267/015. Se reglamenta la actividad de los establecimientos de alojamiento turístico.

Decreto 268/015. Se regula actividad de las agencias de viajes.

Índice

Seguridad Democrática y Derechos Humanos

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Salud

Economía y Sociedad

Violencias soterradas

ANEXO LEGISLATIVO



Noviembre, 2015. Depósito Legal Nº 368.629/15
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y

Cada 10 de diciembre SERPAJ publica "Derechos Humanos en el Uruguay", un informe sobre la situación de los derechos humanos. El libro recoge aportes de distintos sectores de la sociedad civil, que expresan los nudos, desafíos y avances en la materia.

SERPAJ buscar comunicar y difundir, a través de una labor sostenida, impulsar grados de materialización efectiva de los derechos humanos, a partir de del monitoreo continuo sobre el cumplimiento del Estado de sus obligaciones al respecto.

Es además, la concreción de una de las funciones que entendemos esenciales a la sociedad civil: la de producir información independiente, calificada y alternativa, que releve una sociedad informada, comprometida con el ejercicio de la ciudadanía y por ende, con los procesos de profundización de la democracia.

En esta edición integramos diversos temas, en tanto aportes a los debates públicos que atraviesan las agendas política, de la opinión pública y también mediática, esperando contribuir a la complejidad de las lecturas, posturas e iniciativas: verdad, justicia, impunidad, seguridad democrática y sistema penal, políticas de drogas, libertad de expresión y comunicación democrática, derechos de las mujeres, derechos de las personas transexuales, violencia institucional, derechos de niñas, niños y adolescentes, violencia de género, derecho a la salud, modelo de desarrollo y nuevos proyectos, políticas públicas de derechos humanos, derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre otras temas y áreas relevantes.

ISBN 978-9974-564-41-1

